الوسيط في
النظم السياسية والقانون الدستوري

الأستاذ الدكتور
نعمان أحمد الخطيب
نائب رئيس جامعة مؤتة للشؤون الإدارية
أستاذ القانون العام - كلية الحقوق
محامي أمام محكمتي التمييز والعدل العليا
جامعة مؤتة

الكتاب علمي ومحكَم
تنطبق عليه معايير البحث المنشور



1432هـ-2011م

بسم الله الرحمن الرحيم

مقدمــة

الحمد لله الذي وفقني لكتابة هذا الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري بعد تدريس مواضيعه على مدار خمسة عشر عاماً، معتمداً في ذلك على أمهات الكتب والمراجع باللغة العربية والانجليزية والفرنسية، الأمر الذي فتح أمامي مجالات واسعة للمقارنة بين النظم السياسية والدستورية المختلفة من ناحية، والإشارة إلى النظام السياسي الأردني من ناحية أخرى، عند التعرض للأمثلة في النظم السياسية المقارنة، مستعيناً بأحدث الاحصائيات والدراسات المقارنة في برامج أجهزة الحاسوب والانترنت العالمية مما يوفر للمكتبة القانونية الأردنية والعربية مرجعاً أدعو الله أن يكون كافياً ومكملاً لرسالة مقدسة حملها وسبقني في أدائها أساتذة أفاضل .

وحيث أن النظام السياسي أوسع مدلولاً من القانون الدستوري فإنّ التشابه بين النصوص الدستوريّة في الدول المختلفة، لا يؤدّي إلى تشابه في النظم السياسيّة لها. لهذا فإنّنا نختلف مع من رادف بين اصطلاح النظم السياسيّة والقانون الدستوري. لأنّ القانون الدستوري هو قانون نظام الحكم وبيان قانوني لتكوين السلطات فيه، وتحديد لصلاحياتها وكيفيّة ممارستها لهذه الصلاحيّات، وعلاقات بعضها بعضاً وبالأفراد. وهي كلّها قواعد قانونيّة مجرّدة سواء وردت في وثيقة دستوريّة مكتوبة أم تكوّنت بعرف دستوري.

أمّا اصطلاح النظام السياسي، فإنّه يتعدّى الإطار القانوني لبيان المؤسسات الدستوريّة الرسميّة ليشمل عناصر قد لا ترد في الدستور بشكل مباشر، كجزئيات النظام الاقتصادي والسياسي والاجتماعي والأيديولوجي. لذلك قيل بأنّه لا يمكن تفسير أي نظام سياسي لدولة ما، إلاّ بالرجوع إلى نظامها الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والمبادىء والقيم السائدة ودرجة وأوجه التقدّم الحضاري فيها.

إنّ اتّساع مضمون النظم السياسيّة عن مضمون القانون الدستوري، يؤدّي إلى اتساع في الدراسات القانونية والسياسية والفلسفية المهتمة بنظم الحكم، لتشمل

إضــافــة إلى القواعد الدستوريّة كافّة العناصر المتحرّكة والمكوّنة للنظام السياسي، سواء كــانت هذه العناصر على شكل نظم كــالاقــتصادية والاجتماعية والثقافية، أم كانت على شكل مــؤســســات شــبه دستوريّة كالأحزاب المختلفة في الدول الغربية والعشائرية في بعض الدول العــربيــة، والتي من خــلالها يُســتدلّ على حقيقة وطبيعة النظام السياسي وكيفيّة عمله ومدى نجاحه أو فشله.

إنّ تسليـمنا بعــدم التطابق بين اصطلاح النظم الســياسية والقانون الدستوري لا يدفــعنا إلى التــسليم باختلافهما؛ لأنّ الأول باتّساعه وكيفية تكوينه ومرونته يستوعب الثــانى، لكن الثــانى بتــجرّده وعموميّته وسموّه، يجب أن يحدّد عمل عناصر الأول في إطار مــا ارتضــته له الأمة وقبله الشعب كقانون أساسي لحركة المؤسسات والسلطات الدستورية وعلاقتها بالأفراد، وما ترتّبه هذه العلاقة من التزامات وحقوق وحريّات.

صــحــيح أنّ نجــاح أو فــشل النظام الســيــاسي لا يُعــزى إلى القــواعد الدستوريّة المجــرّدة، وإنّما إلى كــافــة مكوّناته القــانونيّة والســيــاســيّة والاقتصاديّة والاجتماعيّة والثــقافيّة والتربويّة والحضاريّة، ولكن يجب في كل الأحوال عدم السماح لهذه المكوّنات بالتــمــرّد والإطاحــة بالإطار القــانونى الأعلى، الذي يبينّ مــا يجب أن تكون عليه هذه العناصر والأجــهزة وكيفيّة عملها وبالحدود المرسومة لها دستورياً.

ومع أهميّة دراســة النظم الســيــاســيّة في كــافــة جــوانبــها التاريخيّة والسياسيّة والفلســفــيّة، فإنّ الجــانب الذي نهتمّ به في كليــات الحــقــوق هو الجانب المعاصر لهذا التــجــمّع الاجــتماعي والسياسي والقانونى المسمّى حالياً بالدولة، وعناصر الحركة فيها وتجــســيــد سيادتها وإرادتها عن طريق ما يسمى أيضاً في الوقت الحاضر بالحكومة، ومع مــا يرتبط بهذين الاصطلاحين من علوم مختلفــة تســاعــدنا على إبرازهما وشرح مكوّناتهما وكيفية عملهما في إطار مفهوم الدولة المعاصرة.

إنّ إقــرارنــا بــعــدم تــرادف اصــطلاح النظم الســيــاســيّة مع اصطلاح القــانون الدســتــوري يتّفق مع نهج فــقــهــاء القــانون الدســتــوري على تســمــية هذه الدراسة التــخــصــصــيّة في كليات الحقوق بالنظم السياسية والقانون الدستوري. وهي دراسة قــرّرت على طلبــة السنة الأولى في كليــات الحــقوق في شرق هذا العالم وغربه؛ ليتسنى لهؤلاء مــعــرفــة القواعد الأساسيّة لأبي القوانين وأسماها وهو القانون الدستوري مع ما يمهّد لهذا القانون ويوضّح كثيراً من جوانبه من خلال النظم السياسيّة.

لذا أرجو أن يكون هذا الكتاب مساهمة منّي في رفد المكتبة القانونية الأردنية بمرجع يتناسب مع حاجة طلبة كليات الحقوق في المملكة الأردنية الهاشميّة والبلاد العربية ضمن ما هو مقرّر لهم في مادة النظم السياسية والقانون الدستوري، وبنفس المضمون والموضوعات المقرّرة في كليات الحقوق في أغلب دول العالم المعاصر.

وإذا كان الجزء الأول من هذا الكتاب يتناول دراسة النظم السياسيّة على اعتبار أنها جزء من كلٍ، ممثّل في النظم السياسية والقانون الدستوري، فإنّنا قمنا بإعداد الجزء الآخر من الكتاب في مبادىء القانون الدستوري الذي طبع مرتين بسبب نفاذه من المكتبات واعتماده مرجعاً لطلبة كليات الحقوق في الأردن. آملين أن نكون قد وفرنا للمكتبة القانونية ولطلبة كليات الحقوق مرجعاً متكاملاً روعي فيه كافة التطورات والتحولات الدستورية والسياسية المعاصرة .

ستكون دراستنا للنظم السياسيّة والقانون الدستوري من خلال هذا الكتاب مقسّمة إلى ثلاثة أبواب :

الباب الأول، وأخصصه للدولة، مستعرضاً من خلاله التعريف بالدولة وبيان أركانها، ثم خصائصها، وكيفية نشأتها، وأنواعها، ووظائفها، ثمّ بيان لمفهوم الدولة القانونية.

الباب الثاني، وأخصصه للحكومة، مستعرضاً من خلاله معنى الحكومة وأشكالها، والديمقراطية وأنواعها وسبل إسناد السلطة في النظم الديمقراطيّة، وأهم صور الأنظمة السياسيّة النيابيّة المعاصرة، ثمّ دور الأحزاب السياسيّة فيها.

الباب الثالث، وأخصصه لمبادىء القانون الدستوري، مبيّناً إياه من خلال التعريف بالقانون الدستوري وعلاقته بالقوانين وبيان مصادر القاعدة الدستورية وأساليب نشأة الدساتير وأنواعها وشرح مبدأ سمو الدستور وأساليب انتهاء الدساتير.

والله أسأل التوفيق والسداد ،،،

أ.د. نعمان الخطيب

الباب الأول

الـــــدولـــة

الدولـــة

الدولة صـورة من صور الجماعات السياسيّة التي لم توجد وجوداً عفويّاً، وإنّما جـاء وجـودها كظاهرة إنسانيّة متطوّرة نتيجة تواكب إرادات مختلفة الطبائع ومتباينة الآثار. فـهي وإنْ كـانت تمثّل جـهـازاً متكاملاً، أو شخصيّة واحدة، إلاّ أنهّا لا تصهر أعـضـاءها صـهـراً كـاملاً، كما يتعامل الجهاز، أو الجسم البيولوجي مع خلاياه: لأنّ الدولة في كل الأزمنة والأمكنة تتكوّن من عناصر حـيّة واعـية وأجهزة أوجدها الإنسان لتلبّي حاجاته وبوسائل مختلفة.

فـهي كما يصـفـهـا بيير جـانين ـ كيان سحري Corpus mysticum قـائم على الضرورة، وعلى الحرية غايتها الخير المشترك.

وللدولة جـوانب مـتـعـدّدة بحـثها مفكّرون متعدّدون في مناهج متعدّدة ولغايات مختلفة، فكانت مؤلّفاتهم متباينة ينهل منها السائل والحيران في كل زمان ومكان.

ولكن الفـضل كلّ الفـضل يعود إلى أساتذتنا وبوجه خاص أساتذة القانون العام الذين جعلوا من هذا الموضوع جزءاً رئيسياً من مؤلّفاتهم في النظم السياسيّة والقانون الدستوري، إلى جانب فقهاء علم السياسة، وإنْ كان الآخرون يختلفون في سُبل بحثهم وطبيعته ونتائجه.

ومع إدراكنا أنّ هناك من الجـوانب الهامّة في نظريّة الدولة بحـاجـة إلى مـزيد من الشرح والتـعـمّق والمقـارنة من ناحـية، وخلو المكتبة القانونية والسياسيّة الأردنية من مثل هذا البحث من ناحية ثانية، فقد حرصت أن أكتب في نظرية الدولة وبشكل خاص تلك الجـوانب المتّصلة إتصـالاً مـبـاشراً ودقـيـقـاً بهذا التنظيم الاجـتماعي والسياسي المتطوّر. كل ذلك يأتي رغم اعـتـقـادي ـ كما يقـول ف.هـ. هنسلي ـ «إنّه من الصعب

تجنّب ســهـام النقد والتشكيك في بعض الحقائق عندما يكتب كتاب صغير في موضوع كبير»(*) .

وعلى ضــوء مــا تقـدّم، فإنّني أقسم هذا الباب إلى ستة فصول: أتناول في الفصل الأول مــاهـيــة الـدولة، ثمّ في الفـصل الثـانى خـصــائص الدولة، ثمّ الفـصل الثــالث وأخـصّصــه لأصــل نشأة الدولة، والفـصل الرابع لأشكال الدولة، والفـصل الخـامس لوظيفة الدولة، وأخيراً الفصل السادس فقد خصّصته للدولة القانونية.

---

* Hinsley, F. H. : Sovereignty, Second Edition. Cambridge University Press. 1986, p. VII.

الفصل الأول
ماهيّة الدولة

كلمة الدولة هي في الأساس لاتينيّة (Status) وتعني الاستقرار. غير أنّ هذه الكلمة كان لها من المعانى السياسيّة والقانونيّة والاجتماعيّة والثقافيّة التي اختلفت باختلاف الأزمنة والأمكنة [(١)].

تردّدت كلمة الدولة على لسان الكثيرين دون أن يحددوا مضمونها بشكل دقيق. التكنوقراطيون يدّعون بأنهم يستطيعون إدارتها (Steer) والاستفادة من خدماتها، والسياسيّون يعتقدون بأنّ لا أحد غيرهم يستطيع تدبير أمورها. أمّا الليبراليون فلا يقلقهم أمر ادارتها أو سياستها بقدر ما يتطلّعوا إلى الدور الذي يجب أن تؤدّيه وهو أن تكون فاصلة في أي نزاع إنسانى (تحكم في النزاعات)، أو حكمًا ومنظمًا للفصل في المصالح المتنازعة في المجتمع. أمّا فقهاء القانون والسياسة، فكانوا أكثر واقعية وعلمية في تعريفهم للدولة والسبب كما يعلم الجميع استقلالهم الفكري ومنهجهم الموضوعي، وهو الفهم العلمي المجرّد.

وإذا كانت الدولة ـ كما يصفها الفقه ـ هي قلب القانون العام والمحور الأساسي الذي تدور حوله كافة النظريات (٢)، فإنّ أهم ما يجب أن نعرفه بادىء ذي بدء هو تعريف الدولة في العصر الحالي والعناصر المكوّنة لها. لذلك سنقسّم هذا الفصل إلى مبحثين، نبينّ في المبحث الأول تعريف الدولة، ثمّ في المبحث الثانى أركانها وعناصرها.

(١) فالدولة في العصر اليونانى تختلف عنها في العصر الرومانى، وهي تختلف أيضاً عن معناها الوارد في كتاب «الأمير» لميكافيلي، وهي غير ذات المعني الذي قصده لويس الرابع عشر عندما قال «انا الدولة L'Etat C'est moi» ولمزيد من التفصيل انظر:
Georges Burdeau: Manuel de droit constitutionnel et institutions politiques. 2 Edition. L.G.D.J. Paris, 1984, p. 15.
روبرت م. ماكيفر: تكوين الدولة، ترجمة الدكتور حسن صعب، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٨٤، ص ٤٣٧ وما بعدها. الدكتور إسماعيل الغزال: القانون الدستوري والنظم السياسيّة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٨٧، ص٥١ .
(٢) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي: مبادىء الأنظمة السياسيّة، منشأة المعارف بالاسكندرية، ١٩٨٤، ص٢٠.

المبحث الأول
تعريـــف الدولـــة

لم يجمع فـقـهاء القانون وعلماء السياسة على تعريف موحّد للدولة، وذلك بسبب مـا سـعى كل منهم إلى إبرازه ودعم أفكاره وتصـوّراته عن هذا التـجـمّـع الإنسـانى المنظّم.

لقد قيل في الدولة تعريفات متعدّدة، نورد البعض منها على سبيل الأمثلة :

لقـد عـرّف الفـقيه الفرنسي كاري دي مالبيرج Carre de Malberg الـدولة بأنهّا «مجمـوعـة من الأفراد تستقر على إقليم معينّ تحت تنظيم خاص، يعطي جماعة معينة فيه سلطة عليا تتمتّع بالأمر والإكراه» (١)، وهو تعريف متقارب من تعريف كل من ج. جيكول J. Gicquel، واندريه هورريو A. Hauriou، حـيث يعرّفان الدولة بأنهّا «جماعة إنسانيّة مستقرّة داخل إقليم معين، تحتكر سلطة الإكراه المادي»(٢).

الفقيه الانجليزي هنسلي Hinsley، يعـرّف الدولة بأنـهّا «مؤسسة سياسيّة يرتبط بها الأفراد من خلال تنظيمات متطوّرة»(٣).

أمّا الفـقيه الفرنسي بارتلمي Barthelemy فـيـعرّف الدولة بأنها «مجتمع منظّم، يخضع لسلطة سياسيّة ويرتبط بإقليم معين»(٤).

أمّا الأسـتـاذ الدكـتور محسن خليل، فإنّه يعرّف الدولة بأنها «جماعة من الأفراد تقطن على وجـه الدوام والاسـتـقرار، إقليمًا جغرافيّاً معيّناً، وتخضع في تنظيم شؤونها لسلطة سياسيّة، تستقل في أساسها عن أشخاص من يمارسها»(٥).

(١) Carre de alberg: Contripution a la theorie generale de L'Etat. Tome 1, 1920, p. 170

(٢) "une collective humaine stabilisee au sain de laquelle la contrante materielle et momop-plisec". Jean et Hauriou Andre: droit const. et instituions politiques, Montehrestien 1985, p. 84.

(٣) Hinsley, F. : Sovereignty. Second Edition. Cambridge University Press, 1986, p. 3.

(٤) "L'Etat est une societe organisee, soumise a une autorite politique et attachee a un terri-tolre determine". Barthelemy, Joseph et Duez, paul: Traite de droit constitutionnel. Economica, Paris, 1985, p. 284.

(٥) الدكتور محسن خليل: النظم السياسيّة والقانون الدستوري، الجزء الأول، النظم السياسيّة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٢، ص٢٢.

أمّا العـميد سليمان الطماوي، فيعرِّف الدولة بأنها «مجموع كبير من الناس يقطن على وجـه الاسـتـقـرار إقليمًا مـعيّناً ويتمتّع بالشخصيّة المعنويّة والنظام والاستقلال السياسي»[(١)].

الأسـتـاذ الدكـتـور مـصطفى أبو زيد فـهـمي، يعـرِّف الدولة بأنها «التشخيص القـانونى لشـعب مـا، يعـيش على إقليم مـعينّ، وتقـوم فـيـه سلطـة سـياسيّـة ذات سيـادة»[(٢)].

أمّا الأسـتـاذ الدكتور كمال الغالي، فيعرِّفها بأنها «مجموعة متجانسة من الأفراد، تعيش على وجه الدوام في إقليم معينّ، وتخضع لسلطة عامّة منظّمة»[(٣)].

تعـريفـات متعدّدة، ومختلفة كما ذكرنا، تنبع مع الاتجاه الذي يسلكه كل فقيه في تصوّره للدولة.

الـبـعـض منهم كما رأينا ركّز على السلطة. والبـعض الآخـر ركّز على الاخـتـلاف السـيـاسي بين الحـاكم والمحكوم. والثـالث أراد أن يصبّ هذا المجموع في قالب قانونى بحت. بل هناك من الفقه الانجليزي الحديث من ركّز على المفهومين العضوي Organizational والوظيفي Functional

---

(١) الدكتور سليمان الطماوي: النظم السياسيّة والقانون الدستوري، القاهرة، ١٩٨٨، ص١٩.

(٢) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي: مبادىء الأنظمة السياسيّة (المرجع السابق)، ص٤٢.

(٣) الدكـتـور كمال الغـالي: مـبادىء القانون الدستوري والنظم السياسيّة، مطبعة الداودي، دمشق، ١٩٨٥، ص١٢.

ولمزيد من التعريف:

Burdeau, Georges: Manuel de droit consitituionnel et institutions politiques. 20 Edition. L.G.D.J., 1984, p. 15.

الدكتور عبد الحميد متولي، والدكتور سعد عصفور، والدكتور محسن خليل: القانون الدستوري والنظم السياسيّة، منشأة المعارف، ١٩٨٠، ص٩٣.

الدكتور منذر الشاوي: القانون الدستوري، نظرية الدولة، بغداد، ١٩٨١، ص٢٥.

الدكتور إبراهيم شيحا: مبادىء النظم السياسيّة، دار الجامعة للطباعة والنشر، بيروت، ص٥١.

الدكـتـورة سـعـاد الشرقـاوي: النظم السياسيّة في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، ١٩٧٦، ص٢٧.

الدكـتـور بطرس غالي، والدكتور خيري عيسى: المدخل في علم السياسة، مكتبة الانجلو مصرية، القاهرة، ١٩٨٩، ص٣٥١.

لذلك فإنّنا نرى مع غـالبـيّة الفقه، أنّ التعريف السليم هو الذي تتّضح من خلاله عناصر هذا المجموع، ويتميّز بها عن غيره من المجتمعات الاخرى.

وعلى هذا الأسـاس نسـتطيع القـول، بأنّه مهما تعدّدت تعريفات الدولة واختلفت، فإنّها تمثّل ظاهرة عـالميّة تجـسّد «مجمـوعـة من الأفراد يقطنون إقليمًا جغرافيّاً معيّناً بصـفـة دائمة ومستقرّة ويخضعـون فـي تنظيم شؤونهم لسلطة سياسيّة تستقل في أساسها عن أشخاص من يمارسها»(١).

المبحث الثاني
أركـــان الدولـــة

رغم الخـلاف الظاهر بين تعـريفـات الفقه الدستوري والسياسي للدولة، فإنّ شبه إجماع يمكن أن ينعـقـد على أنّ هناك أركـاناً رئيـسة ثلاثة، لا بُدّ من توافرها لامكانيّة القول بوجود دولة (٢). هذه الأركان، أو العناصر هي :

١ ـ الجماعة البشريّة «الشعب.

٢ ـ الإقليم.

٣ ـ السلطة السياسيّة(٣).

(١) التـعريف العضوي يقوم على اعتبار الدولة: مجموعة من المؤسسات العامة، بينما الوظيفي يقوم على أدوار وانشطة "set of institutions which carries out particular goals, purposes, or objectives". انظر: Hinsleh, op. cit., p. 3. وانظر: الدكـتـور محسن خليل: النظم السـياسيّة والقانون الدستوري، ج١، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، بيروت، ص٢٠.
ـ ثروت بدوي: النظم السياسيّة، الجزء الأول، دار النهضة العربية، ١٩٦٤، ص١٢.
ـ الدكتور عبدالحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسيّة، ج١، ط٣، ١٩٦٤، ص٤٢.
ـ الدكـتـور محمد حافظ غانم: مبادىء القانون الدولي العام، ط٤، مطبـعة نهضة مصر، ١٩٦٤، ص١٤١.
ـ الدكـتـور أدمـون رباط: الوسـيط في القـانون الدسـتوري العام، دار العلم للملايين، ١٩٧١، ص١٩.
ـ الدكتور إبراهيم شيحا: مبادىء الانظمة السياسيّة، الدار الجامعيّة، بيروت، ١٩٨٢، ص٥١.
ـ Hinsley: Soverleignty (op. cit.,) p. 3.
(٢) الدكتور يحيى الجمل: الأنظمة السياسيّة المعاصرة، دار النهضة العربية (بدون تاريخ)، ص٢٢.
(٣) ومن الطريف كما يقـول أسـتـاذنا الدكـتـور مـصطفى أبو زيد فـهمي أنّ الفقيه جورج بيردو Georges Burdeau وبعد ان يحدّد هذه الأركان او العناصر وسلّم بأنّ الدولة لاتوجد بدونها=

المطلب الأول

الجماعة البشرية (الشعب)

وجود الجماعة البشريّة ركن أساسي لا بُدّ منه لقيام الدولة، وإن كان عدد هذه الجماعة غير مشروط بحدٍ أدنى لعدد هذه الجماعة. ومع ذلك يجب أن يكون هذا العدد معقولاً حتى تستطيع الدولة أن تنشأ[1].

إنّ زيادة عدد الأفراد في الدولة الحديثة تلعب دوراً هاماً - في أغلب الأحيان - في قوتها ومركزها الخارجي، وهذا هو ما يميّز دولاً كبيرة كالصين والاتحاد السوفييتي - سابقاً - وروسيا الاتحادية والهند والولايات المتحدة الأمريكية، والذي يتجاوز عدد أفراد شعوبها مئات الملايين، عن تلك الدول الصغرى التي لا يتجاوز عدد سكانها الألف مثل الفاتيكان، أوعشرات الألوف مثل سان مارينو[2].

والغالب أن يسود بين أفراد الشعب الانسجام المعنوي القائم على الجنس واللغة والدين، أو غيرها من العوامل، ولكن هذا ليس شرطاً أساسياً؛ لأنّ الدولة يمكن أن تحتوي على عناصر لا تنسجم مع سائر المجموعة في الأصل أو اللغة أو الدين أو التقاليد، الأمر الذي يثير الآن مشكلة الأقليّات Minorities[3].

وعلى كل حال سواء وجدت الرابطة المعنوية أم لم توجد، فسائر أفراد الشعب يرتبطون برابطة سياسيّة وقانونيّة، وهي الجنسية أو الرعوية. وهي العلاقة التي تربط الرعايا بدولتهم، وعلى هذا فالرابطة المعنوية، هي التي تميّز الشعب عن الأمة.

= عاد وقال بأنها ليست عناصر منشئة elements constuitifs وإنّما هي شروط لتكوين الدولة. انظر: الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي: مبادىء الأنظمة السياسيّة (المرجع السابق)، ص٥٢.

(١) Burdeau, Georges: Manuel droit constitutionnel et institutions politiques, 20 edition. L.G.D.J. Paris, 1984, p. 189.

(٢) الموسوعة السياسيّة، الجزء الثالث، الدكتور عبدالوهاب الكيالي، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، ص٢١١، وانظر أيضاً :
Gicquel, Jean et Hauriou, Andre: Droit constitutionnel et institutions Politiques. Edition Montchrestien, 1985, p. 85.

(٣) هذه الأقليّات تسعى في كثير من الأحيان إلى الانفصال عن الدولة وتشكيل دولة جديدة أو الانضمام إلى دولة أخرى تربطها بها رابطة معنوية. انظر الدكتور محمد حافظ غانم: مبادىء القانون الدولي العام، مطبعة نهضة مصر، ١٩٦٤، ص١٤١.

فـالشـعب لا يعني أكـثر من مجموع الأفراد الذين يقيمون على إقليم معينّ بصفة دائمة ومستقرّة، ويخضعون لنظامها السياسي بعد أن يتمتّعوا بجنسيتها.

أمّا الأمة فهي مجموعة الأفراد، الذين يستقرون على إقليم معين، وتجمعهم الرغبة في العـيش مـعـاً، بسـبب الروابط المخـتلفـة كـالدين، أو اللغة، أو الجنس، أو التاريخ المشترك.

لهذا فـالشـعب قـد يتكوّن من أمّة واحـدة، وتكون الدولة في هذه الحالة أقوى ما تكون عليـه الدول. وقد يتكوّن الشعب من عدّة قوميّات وانتماءات تاريخية، أو عرقية، أو اقتصادية، أو دينية، وفي هذه الحالة يبدو بناء الدولة ضعيفاً مزعزعاً. إلاّ إذا تمكّنت الدولة في الحـالة الثـانيـة أن تصـهر هذا الشعب في صورة جديدة، يشدّ بعضه بعضاً بمجموعة روابط جديدة تخلق فيه روح أمّة جديدة [١].

لهذا فإن كـانت الدولة تجـسّد العـلاقة السياسيّة والقانونيّة بين الفرد والمجموع، فإنّ الأمـة تجسّد العلاقة الاجتماعية والمعنوية بينهما [٢]. وأقوى الدول من تتمكن من دمج هذه العـلاقـات بعضـها ببعض، وإيجاد الانسجام الكامل بينها، وإلاّ تعرّضت إلى الانهيـار الحتمي، كما حدث للاتحاد السوفياتي في العقد الأخير من القرن العشرين، في عهد رئيسه الأخير ميخائيل غورباتشوف.

الشعب والسكان :

إذا كـان الشـعب في مـعناه العـام، يشير إلى مجموع الأفراد الذين يستقرون على إقليم دولة مـعيّنة، وينتسبون إليها بالجنسية، وهم الذين يطلق عليهم اصطلاح رعايا أو مـواطنين، فإنّ لفظ السكان يتّسع ليشمل كل من يقيم على أرض الدولة سواء كان

(١) وهذا مـا تحـاول عمله الولايات المتحدة الأمريكية لتظهر بمظهر الأمة المتجانسة فتسمي الشعب الأمريكي احياناً الأمة الأمريكية American Nation بهذا المعنى انظر:
An out line of American Government. Richard C. Schroeder, pp. 5.

(٢) راجع: Burdeau, George: Manuel de droit cons. et inst. politique (ouv. cit., p. 86)
الدكـتـور مـصطفى أبو زيد فـهـمي: مبادىء الأنظمة السياسيّة، منشأة المعارف بالاسكندرية، ١٩٨٤، ص١٧.

مواطناً أو أجنبياً، أي سواء كان يحمل جنسيتها أو لا يحمل [1].

وللشعب مدلولان : المدلول الاجتماعي والمدلول السياسي:

الشعب بمدلوله الاجتماعي، يعني كافة الأفراد الذين يقيمون على أرض الدولة ويتمتعون بجنسيتها، سواء كانوا رجالاً أم نساءً، شيوخاً أم أطفالاً، عقلاء أم مجانين.

أمّا الشعب بمدلوله السياسي، فلا يعني أكثر من اؤلئك الذين يتمتعون بالحقوق السياسية، أي الذين تدرج أسماؤهم في جداول الانتخابات، ويطلق عليهم جمهور الناخبين [2].

وعلى هذا يبقى الشعب بمعناه الاجتماعي، أوسع نطاقاً من الشعب بمفهومه السياسي الذي يستبعد فئات متعدّدة من أفراد الشعب، بحكم مركزهم القانونى، سواء تعلّق الأمر بالناحية الذاتية كفاقدي الأهليّة، أو الناحية الجنائية كمرتكبي بعض الجرائم. إلاّ أنّ أهم عامل يقرّب أو يبعد مفهومي الشعب من بعضهما البعض هو النظام الدستوري.

فحيث يأخذ النظام الدستوري بنظام الاقتراع العام يقرب الشعب بمفهومه السياسي من الشعب بمفهومه الاجتماعي؛ لأنّه لا يشترط في مواطني الدولة إلاّ بعض الشروط التنظيمية، كالتي تتعلّق بالجنسية، أو السن، أو الأهلية.

أمّا عندما يأخذ النظام الدستوري بالاقتراع المقيّد، فإنّه يشترط بالإضافة إلى هذه الشروط التنظيمية، شروطاً أخرى في الناخب كتوافر قسط من المال، أو التعليم، أو الانتماء إلى طبقة، أو فئة معينة [3].

أخذ الدستور الأردنى ١٩٥٢ والمعمول به حالياً، بنظام الاقتراع العام بالنسبة لانتخاب أعضاء مجلس النوّاب، حيث نصّت المادة/٦٧ منه على أنّه «يتألف مجلس

---

(١) راجع الدكتور محسن خليل: النظم السياسيّة والقانون الدستوري، الجزء الأول، دار النهضة العربية، ١٩٦٧، ص٤٢. الدكتور إبراهيم شيحا: مبادىء الأنظمة السياسيّة، الدول والحكومات، بيروت، ١٩٨٢، ص١٧.

(٢) Prelot: Constitutions politiques et droit constitutionnel. 2 ed. p. 66-68.

Duvrger, M. : Droit constitutionnel et institutions politiques, Tome I, p. 75.

(٣) انظر : Hauriou et Gicquel (ouv. cit.), p. 88.

النواب من أعضاء منتخبين انتخاباً عاماً سريّاً ومباشراً وفقاً لقانون الانتخاب [1].

غير أنّ قانون الإنتخاب لمجلس النواب رقم ٢٢ لعام ١٩٨٦ المعدل بقانون مؤقت رقم ١٤ لسنة ١٩٨٩ [2]، وقبله قانون ٢٤ لعام ١٩٦٤ قد حرما العسكريين من ممارسة حقهم الانتخابي، حيث نصت المادة الخامسة من هذا القانون على أن «يوقف استعمال حق الانتخاب عن العاملين في القوات المسلحة الأردنية، والدفاع المدني، والأمن العام وذلك طيلة وجودهم في الخدمة الفعلية» [3].

الشعب والأمة :

الشعب كما ذكرنا يعني مجموعة الأفراد الذين يقيمون على إقليم الدولة، وينتمون إليها بجنسيتهم. هذا الشعب إمّا أن يكون كلاً منسجمًا لعدّة عوامل، ويسمى أمّة، أو أن لا يكون ذلك.

ففي الحالة الأولى، تكون الدولة قوية متماسكة، أمّا في الحالة الثانية، فتكون مزعزعة. لذلك فالذي يقوي من كيان الدولة، ليس مجرد وجود الشعب على إقليمها، بل هو قوة الروابط التي تشدّ الجماعة، وتدعوها إلى الرغبة المشتركة في العيش معاً.

---

(١) هذا وقد جاء في المادة الثالثة من قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم (٢٢) لسنة ١٩٨٦ المعدّل ما يلي:

أ ـ لكل أردني أكمل تسع عشرة سنة شمسية من عمره في ١٣ تموز من كل سنة الحق في انتخاب أعضاء مجلس النواب إذا كان اسمه مسجّلاً في احدى الجداول الانتخابية النهائية.

ب ـ يحرم من ممارسة الانتخاب :

١ـ من كان محكوماً عليه بالسجن لمدة تزيد على سنة واحدة بجريمة غير سياسية ولم يعف عنه.

٢ـ من كان محكوماً عليه بالافلاس ولم يستعيد اعتباره قانوناً.

٣ـ من كان محجوراً عليه لذاته ولم يرفع الحجر عنه أو لأي سبب آخر ولم يرفع الحجر عنه.

(٢) منشور في الجريدة الرسمية العدد (٣٢٧٨) بتاريخ ١٧ أيار ١٩٨٦، ص٩٥٢، والتعديل في الجريدة الرسمية رقم (٣٦٢٢) تاريخ ١٦/ ٤/ ١٩٨٩.

(٣) لقد برّرت الأنظمة التي حرمت العسكريين من ممارسة حقوقهم السياسية بأنها تستهدف منع الضباط من التأثير على الجنود والرغبة في إبعاد الجيش عن السياسة، إلاّ أنّ هذا المسلك لم يقنع الفقه الدستوري لأنّه يتنافى مع الديمقراطية ومبدأ الاقتراع العام بصفة عامة ونص المادة/٦٧ من الدستور بصفة خاصة. راجع: Duverger: Droit Const. et inst. polit. (ouv. cit), p. 90

فالعنصر البشري قد يتكون من أكثر من قومية أو أمّة ويسمى شعباً، أما إذا تكوّن من قومية واحدة فيسمى أمّة [1].

هذا وقد اختلف الفكر السياسي قديمًا وحديثاً، حول أهم العوامل التي تربط الأفراد بعضهم ببعض، ليمثلوا في النهاية الأمة.

بالغ الفقه في أهمية الجنس كعامل رئيسي في تكوين الأمّة، حتى اعتبر أنّ الأمّة ما هي إلاّ جماعة من البشر تنتمي إلى جنسٍ واحد.

هذا الرأي ضعيف، والسبب هو أنّ كثيراً من الأمم من أجناس متعدّدة كالأمّة الأمريكية، التي تعيش في الولايات المتحدة الأمريكية، التي تكوّنت وتزداد يوماً بعد يوم من عناصر تنتمي إلى أجناس مختلفة.

البعض ذهب إلى تغليب عامل المصلحة المشتركة، ولكنّه لم يوضّح الفرق بين المصلحة المادية والمصلحة المعنوية.

عامل الدين، لعب دوراً هاماً على مرّ العصور، لكنّه متذبذب، حيث يقوى في فترة تاريخية معينة، ويضعف في الأخرى.

اللغة والتاريخ هما أقوى العوامل في صنع الأمة، «فتاريخ الأمة كما يقول الأستاذ الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، هو صانع ضميرها، ولغتها هي صانعة فكرها. فإذا اجتمع لجماعة معينة وحدة الضمير ووحدة الفكر كانت هذه الجماعة أمة واحدة [2].

والأمة العربية وقد اجتمع لها من المحيط إلى الخليج، وحدة اللغة، ووحدة التاريخ، ووحدة الدين ـ في الغالب الأعم ـ مدعوة لإستثمار هذه العناصر، والروابط لتأسيس دولة اتحادية مركزية، فدرالية قادرة على إدارة شؤونها باستقلالية حقيقية، وقادرة على تلبية طموحات أفراد هذه الأمة وتحقيق أحلامهم .

---

(١) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، مبادىء الأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص٢٧.
الدكتور عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص٢٧.

(٢) الدكتور ادمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام (المرجع السابق)، ص٣٧.
الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي: مبادىء الأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص٢٩.

الأردن والأمة العربية :

يعتبر الأردن جزءاً من الأمة العربية. والشعب الأردنى جزء من هذه الأمة التي تربط بين أفرادها وحدة اللغة، والتاريخ، والذين، ووحدة الآلام والمشاعر والآمال المشتركة، رغم ما تتعرض له هذه الأمة من محن وأزمات أثرت كثيراً على منجزاتها الحضارية وتقدّمها بين الأمم وما زالت تؤثر حتى الآن، حتى تستطيع هذه الأمة معرفة الداء من الدواء وتتخلّص من أسباب الخلاف والفرقة.

لقد سجل الدستور الأردنى حقيقة إنتماء الشعب الأردني إلى الأمة العربية، وأوردها في المادة الأولى، إذْ جاء فيها أنّ «المملكة الأردنية الهاشمية دولة عربية مستقلة ذات سيادة، ملكها لا يتجزأ ولا يتنازل عن شيء منه، والشعب الأردنى جزء من الأمة العربية، ونظام الحكم فيها نيابي ملكي وراثي».

المطلب الثاني

الإقليم

يستقر شعب الدولة على إقليم محدّد، يشمل عادة رقعة من الأرض، ومساحة من الماء وفضاء جوياً يعلو الأرض والماء. لذلك فالقبائل التي تنتقل من مكان إلى مكان آخر لا تعتبر دولاً (١). فالإقليم عنصر أساسي من عناصر الدولة، وبدونه لا تقوم الدولة.

وكما لا يشترط في عدد السكان حد أدنى، فلا يشترط أيضاً في الإقليم، أن يكون على درجة معينة من الاتساع إلاّ بالقدر الكافي لاقامة أي مجموعة من الأفراد. فقد تكون مساحة الإقليم قليلة مثل موناكو، وسان مارينو، وفيجي، وبعض دول الخليج العربي، وقد تكون هذه المساحة شاسعة كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، والاتحاد السوفياتي سابقاً، والصين الشعبية والبرازيل.

---

(١) انظر: Durdeau, G. Manuel de droit const. et inst. Politiques (ouv. cit), p. 190. Hauriou Gicquel, p. 94.

عناصر الإقليم :

يشتمل الإقليم كركن أساسي من أركان الدولة ما يلي :

■ اليابسة :

وهي مساحة من الأرض يطلق عليها الإقليم الأرضي. وحدود هذا الإقليم له أهمية كبيرة من الناحية القانونية، خاصة فيما تحدّده من قدرة الدولة على ممارسة السيادة [١].

فالدولة لا تمارس سيادتها إلاّ على إقليمها. وأوضح مشتملات هذا الإقليم هو الإقليم الأرضي.

وبالرغم من أهمية الإقليم الأرضي، إلاّ أنّ القليل من الدساتير العالمية ما حددته في نصوصها ومنها الدستور اللبناني[٢].

والإقليم الأرضي قد يتحدّد بحدود طبيعية كالبحار، والأنهار والجبال، وقد يتحدّد بحدود صناعية، كإقامة الأسوار والأبراج والأسلاك لتكون فاصلاً واضحاً يبينّ نهاية حدود الإقليم. بل قد يكون الحد الفاصل بين إقليمي دولتين خط وهمي.

ولا يشترط في الإقليم الأرضي (اليابسة) أن يكون متّصلاً، بل يمكن أن يكون متقطعاً تفصل أجزاءه المتعدّدة بحار وأنهار[٣].

---

(١) انظر الدكتور محمد حافظ غانم: مبادىء القانون الدولي العام (المرجع السابق)، ص٣٤١. فمثلاً عدد سكان موناكو (١٣٫٠٠٠) نسمة، وسان مارينو (٣٢٫٠٠٠) نسمة، وفيجي (٢٫٠٠٠) نسمة.

(٢) تنص المادة الأولى من الدستور اللبناني على أنّ «لبنان دولة مستقلة ذات وحدة لا تتجزأ وسيادة تامة. أمّا حدوده فهي التي تحدّد حالياً شمالاً من مصبّ النهر الكبير على خط يرافقه مجرى النهر إلى نقطة اجتماعية بوادي خالد الصاب فيه على علو جسر القمر. شرقاً خط القمة الفاصل بين وادي خالد ووادي نهر العاصي (اورنت) ماراً بقرى معصرة، جربعانه، هت ابش فيسان على علو قريتي بريتا ومطريا. هذا الخط تابع خطوط بعلبك الشمالية والجهة الجنوبية الشرقية ثمّ حدود أقنية بعلبك والبقاع وحاصبيا وراشيا الشرقية. جنوباً حدود قضائي صور ومرجعيون الجنوبية الحالية. وغرباً البحر المتوسط.

(٣) انظر: Burdeau - Manuel de droit const. (ouv. cit) p. 190.

ولّما كـانت أغلب المنازعـات بين الدول، تقـوم على تحديد الإقليم الأرضي لكل منها، فـقـد ذهبت كثير من الدول إلى بيان حدودها، عن طريق الاتفاقيات المتبادلة بين الدول المجاورة، أو الاعتماد على ما يقرّره العرف الدولي في هذا الشأن (١).

هذا وقـد اسـتـقـرّ فقه القانون الدولي، على أنّ فقدان الدولة السيطرة على إقليمها بصـفـة مـؤقّتـة لظروف خـارجة عن إرادتها لا يهدم كيانها ما دام تنظيمها السياسي قادراً على مباشرة اختصاصاتها على رعاياه وادارته الموجودة في الخارج (٢).

■ الإقليم المائي :

يقـصد بالإقليم المائي ذلك الجزء من البحار الملاصقة لحدود الدولة، والذي يطلق عليـه اصطلاح البـحـر الإقليمي. بالإضافة إلى ما يوجد داخل هذه الدولة من أنهار أو بحيرات داخلية.

هذا وبالرغم مّما استقرّ عليه العرف الدولي على أن يخضـع البحر الإقليمي لسيادة الدولة، وذلك لتـتـمكّن من الدفاع عن شواطئها، إلاّ أنّ الخلاف بقي دائمًا حول تحديد مساحة البحر الإقليمي.

ذهب بعض فـقـهـاء القانون الدولي، إلى أنّ البحر الإقليمي، يحدّد بأقصى مسافة تبلغـها قذائف المدافع من الشاطىء. وبالتالي تستطيع الدولة أن تسيطر عليها. البعض الآخـر، ذهب إلى تحـديدها بثلاثة أميال، وبعضـهم بخمسين ميلاً بحرياً، والآخر بستة أميال، أو اثني عشر ميلاً (٣).

---

(٢) لمزيد من التـفـصـيل راجع الدكتور محمد حافظ غانم، مبادىء القانون الدولي (المرجع السابق) ص ٣٧٥٠.

(٣) ويضرب الفقه مثالاً على ذلك ما حدث لبلجيكا، ما بين ١٩١٨ـ١٩٤١، وكذلك النرويج في الحرب العـالميـة الثـانيـة عندمـا احـتلتْ المانيا النرويج وانتقلت الحكومة النرويجية إلى الخارج لتباشر اخـتـصـاصاتها على رعاياها وإدارتها الموجودة خارج اقليمها حتىٰ استعادت البلاد بعد هزيمة المانيا. الدكتور محمد حافظ غانم: مبادىء القانون العام (المرجع السابق) ص ٣٤١.
Hauriou et Gicquel (ouv. cit) p. 94.

(١) الدول الكبرى لا تحـبّذ اتّسـاع الميـاه الإقليـمـيـة، وذلك لتتمكن من استغلال أكبر قدر ممكن من الميـاه كـبـحـار عـامـة. لذلك احتجت الولايات المتحدة وبريطانيا على مصر عندما عدّلت مياهها الإقليـمـيـة من ثلاثة امـيـال إلى سـتـة اميال بمقتضى المرسوم بالقانون الصادر عام ١٩١٥، واعـتبرت ذلك مخالفـاً للقانون الدولي العام. امّا فرنسا فقد استقرّت على مسافة اثني عشر ميلاً بمقتضى القانون الصادر في ٤٢ ديسمبر ١٩٧١.

■ الإقليم الجوي :

يقصد بالإقليم الجوي الفضاء الجوي، الذي يعلو الإقليم الأرضي والبحري على النحو السابق شرحه.

وللدولة أن تمارس سلطاتها الكاملة في هذا الجزء من الإقليم، دون التقيّد بارتفاع معينّ.

ولقد ازدادت أهمية الإقليم الجوي، بعد التقدّم الكبير في مجال استخدام الطائرات في النقل الجوي، وغزو الفضاء. ولذلك أبرمت كثير من الاتفاقيات بين الدول لتسهيل الملاحة الجوية واستعمال الفضاء [١].

طبيعة حق الدولة على اقليمها :

الرابطة التي تربط الدولة بإقليمها، رابطة وثيقة جداً. ومع ذلك، فقد اختلف الفقه في تكييف هذه العلاقة، ومن ثم بيان طبيعة حق الدولة على إقليمها.

ـ ذهب رأي إلى القول بأنّ حق الدولة على إقليمها حق ملكية.

ويرجع أساس هذا التكييف إلى الوقت الذي نشأ فيه القانون الدولي العام، أثناء القرن السادس والسابع عشر عندما كان ينظر إلى الإقليم كجزء من أملاك الملك أو الأمير يستطيع التصّرف به كما يشاء. ولكن لّما ظهرت نظريات السيادة واستقرت بعد ذلك اعتبر الإقليم خاضعاً «لسيادة الدولة وليس مملوكاً» للحاكم.

لقد انتقدت هذه النظرية من عدّة نواحي :

---

(١) حدث خلاف في الرأي بين علماء القانون الدولي فيما يتعلّق بتحديد إقليم الدولة الجوي وارتفاعه وممارسة الدولة سلطاتها عليه: ذهب رأي إلى اعتبار هذا الجزء من الإقليم من الهواء حراً كالبحار العامة، وذهب رأي آخر إلى اعتبار هذا الجزء الذي يعلو أرض الدول خاضعاً لسيادة الدولة خضوعاً مطلقاً. رأي ثالث يتوسط الرأيين السابقين على أساس أنّه وإنْ كان الفضاء الذي يعلو الإقليم البري والبحري تابع لسيادة الدولة، إلاّ أنّ هذه السيادة عبر الفضاء بشكل مطلق؛ بل يجب احترام قواعد المرور البري».

Hauriou et Gicquel. (ouv. cit.), p. 92.

- **الناحية الأولى** : الخلط بين السيادة والملكية. فالسيادة ذات مدلول قانوني يتضمّن إعطاء الدولة السلطة العليا وتوزيعها على أجهزة محدّدة في ميادين التشريع والقضاء والحكم. وهذا مختلف عن الملكية كحق محدّد.

- **الناحية الثانية** : السيادة لا تمارس على الأشياء، وإنما توجّه إلى الأشخاص. أمّا الدولة فتمارس سيادتها على الأفراد المقيمين على إقليمها، وليس على الإقليم ذاته.

- **الناحية الثالثة** : أنّ اعتبار الدولة مالكاً للإقليم، يؤدّي إلى منع الملكية الخاصة للعقارات.

- **الرأي الثاني** : ويذهب إلى أنّ حق الدولة على إقليمها، هو حق ملكية، ولكنه حق ذو طبيعة خاصة، يسمو على الملكية الفردية، ولا يتعارض معها [1].

- **الرأي الثالث** : ويذهب إلى أنّ الدولة، تندمج في إقليمها اندماجاً يجعل من الصعب التمييز بينهما، بحيث يصبح لهما نفس المدلول، وليس الإقليم إلاّ محدداً. لكن هذا الرأي عاد من حيث بدأ، إذ لم يحدّد لنا طبيعة الدولة على إقليمها[2]، خاصة بعد الاعتراف للدول ببسط سيادتها على أملاكها في دول أخرى، وبشكل خاص تلك التي تستقر فيها بعثاتها الدبلوماسية[3].

- **الرأي الرابع** : وهو الذي يفسرّ علاقة الدولة بإقليمها، بأنها عبارة عن حق عيني له طبيعة نظامية، وهي التي تحدّد مضمون هذا الحق[4].

والرأي عندنا كما يذهب إليه أغلب فقه القانون العام إلى أنّ الإقليم بمثابة المنطقة الجغرافية التي تستطيع الدولة استعمال سلطتها عليها دون غيرها. أو بمعنى آخر، المجال الذي يتحدّد فيه سلطان الدولة. وهي النظرية المسمّاة بنظرية النطاق[5].

---

(١) انظر: .Hauriou et Gicquel. (ouv. cit.,)p. 95 الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٣٠.

(٢) لمزيد من التفصيل راجع: .Burdeau: Traite de science politique. Tome II, p. 81

(٣) لمزيد من التفصيل راجع الدكتور محمد حافظ غانم: مبادىء القانون الدولي (المرجع السابق)، ص٥٣٧.

(٤) انظر الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٢٩.

(٥) انظر: الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٣٠. =

وإذا كـانت القـاعـدة العـامـة، أنّ الدولة لا توجد بغير إقليم، فإنّ التاريخ يذكرنا ببـعض الاسـتثناءات، مثل اعتراف الحلفاء بالدولة البولندية بعد الحرب العالمية الأولى، رغم عـدم تحـديد إقليـمـهـا، وقـيـام دولة فلسطين، والاعتراف بها في أواخـر القـرن العشرين، رغم اسـتـمـرار الاحـتلال الإسرائيلي على الإقليم الفلسطيني. ومع ذلك فإنّنا نرى أنّ مـثل ذلك الاعتراف ذو مـفـاهيم سـياسية دولية، أكثر منها مدلولات قانونية دستورية.

المطلب الثالث

السلطـة السياسـية

لا يكفي قـيام الدولة ونشأتها توافر مجموعة أفراد يقطنون «إقليمًا معيناً» بصفة دائمـة ومـسـتقرة. وإنّما يجب علاوة على ذلك وجود هيئة حاكمة، أو سلطة سياسية على الأفراد الذين يخضعون لها.

والسلطة السـيـاسية، أو الهيئة الحاكمة هي أهم عناصر تكوين الدولة، الأمر الذي دفع بعض الفقه إلى تعريف الدولة بها. وبالتالي قوله بأنّ «الدولة تنظيم لسلطة القهر، وهي عنوان السلطة المطلقة»[(١)].

ولا يكفي مجرد وجـود سلطة عـامة يخضع لها الأفراد للقول بوجود الدولة، بل يلزم أن تحـصل هذه السلطة على اعتراف الأفـراد بها وقبولهم. وبالتالي فأي سلطة لا تسـتند إلى إرادة الجماعـة التي تحكمـهـا تكون سلطة فـعلية لا تسمح كما يرى الفقه الدسـتوري ـ بقيام الدولة بالمعنى الحديث ـ وبالتالي فقيام الدولة أو تأسيس السلطة مرتبط برضـاء الأفراد[(٢)].

= الدكـتـور محمـود حـافظ: النظم السـيـاسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، ١٩٧٦، ص١٢. الدكتور محمد حافظ غانم: مبادىء القانون الدولي (المرجع السابق)، ص٥٣٧. الدكتور إبراهيم شيحا: مبادىء الأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص١٢.

(١) انظر: Burdeau : Manuel de droit cons. (ouv. cit.), p. 15, 191. الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٣٠.

(٢) انظر الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٠.

إلا أن إرضـاء الأفـراد لا يعني أن سلطة الدولة يجب أن لا تسـتند إلى القوة، لأن هذه القـوة لازمـة وضرورة لا بد منهـا لممارسة سلطانها. وبالتالي فتخلف القوة يعني فناء الدولة لأنـه يعطي القـوة المنافسـة القـدرة على الظهـور وفـرض وجـودها على الإقليم [١].

إن فـهم السلطة السـيـاسـيـة كـعنصر ثالث للدولة، يحتـاج للتمييز بين صاحب السلطة، وبين من يمارسها.

صـاحب السلطة السياسية، هي الدولة المكونة من الحكّام والمحكومين. أما الحاكم أو الفئة الحاكمة، فهي ليست أكثر من ممارسة لهذه السلطة [٢].

لقد ارتبطت السلطة السياسية بفكرة الحاكم فترة طويلة، وهي الفترة التي سادت فـيـهـا ما سميت بشخصية السلطة، على اعتبار أنّ شخص الحاكم هو أصل وأساس السلطة.

إلاّ أنّه وبتـقـدّم الجماعـات، بدأ هذا الارتبـاط بين السلطة السـيـاسية والحاكم في الانهيـار، وظهـور فكرة السلطة المجـردة عن شـخـصـية الحاكم، الأمر الذي أدّى إلى الفصل بين الأساس وهو السلطة والممارس وهو الحاكم [٣].

وتمـتـاز السـلطة كـعنصر من عناصر الدولة بأنها أصليـة، لا تنبع من سلطات أخـرى، وإنما السلطات الأخرى هي التي تنبع منها، كذلك فإنّ هذه السلطة هي سلطة ذات اخـتـصاص عام، يشمل كافة جوانب الحياة داخل الدولة، بخلاف بقية السلطات الأخرى، التي تنظّم جانباً معيناً من حياة الأشخاص.

---

(١) الدكتور ابراهيم شيحا: مبادىء الأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٢٢.
يقـول هينسلي «إن السلطة والقـوة قديمتان قدم المجتمع نفسه، ولكنهما لم يكونا في كل الأزمنة والأمكنة مدعومتين بالتأييد المنظمْ».

Hinsley, F.: Souverneighty (op. cit) p. 1.

(٢) لهذا يقـول بيردو «إن الدولة هي عنوان السلطة المطلقـة والدائمـة، ومـا الحكّام فـيـها إلا وكلاء لممارسة السلطة بصورة عابرة»

L'Etat et le titulaire abstrait et permanent du pouvoir dont les gouvernarts ne sont que des agents d'exercice essentiellement passages". Burdeau Manuel de droit. constitution-nel (op. cit.,), p. 15.

(٣) لمزيد من التفصيل راجع: الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٢٣.

وإذا كانت السلطة تمثّل العنصر الثالث للدولة، فإنها هي أهم ما يميّزها عن الأمة، التي لا يشترط لقيامها اقرارها لسلطة سياسية عليها، بينما ذلك أمر أساسي لا بدّ منه لقيام الدولة (1).

البابا الكاثوليكي و الفاتيكان :

مارس البابا سيادة روحية على العالم الكاثوليكي، وسيادة مادية زمنية بصفته ملكاً على مدينة روما، وبعض المناطق المحيطة بها.

وبعد أن دخلت الجيوش الإيطالية روما عام ١٨٧٠، فقد البابا سيطرته الزمنية واحتفظ فقط بسلطاته الروحية كرئيس للكنيسة الكاثوليكية. بل عدّ بهذه الصفة شخصاً من أشخاص القانون الدولي العام (٢). وهو بهذه الصفة أصبح قادراً على التعبير عن إرادة خاصة في ميدان العلاقات الدولية، وممارسة بعض الاختصاصات التي يحكمها القانون الدولي العام.

لهذا فإنّ البابا لا يستمد صلاحياته واختصاصاته ويتحدّد مركزه من دستور أو تشريع داخلي، وإنما تستند هذه الاختصاصات والصلاحيات إلى العرف الدولي، الذي رتّب له بعض الحقوق مثل تبادل المبعوثين الدبلوماسيين، وعقد المعاهدات الخاصة برعاية المصالح الدينية للكاثوليك في العالم. وبالتالي فليس للبابا الاشتراك في المؤتمرات التي تناقش فيها أمور مادية فقط، لأنّه ليس رئيساً للدولة. وهذا الأمر لم يتغيرّ حتى بعد معاهدة «لاتران»، التي تنازلت بمقتضاها الحكومة الايطالية للبابا عن مدينة الفاتيكان وأخضعتها لسلطاته منذ عام ١٩٢٩.

فالبابا ليس رئيساً لدولة، والفاتيكان ليست بدولة؛ لأنّه لا يمكن اعتبارها كذلك،

---

(١) لمزيد من التفصيل راجع: الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٥٣.
الدكتور إبراهيم شيحا : مبادىء الأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص٤٢.

(٢) إنّ أول الشخصيات الدولية في نظر القانون الدولي العام هي الدولة، ثمّ البابا والهيئات الدولية والإنسان. انظر الدكتور محمد حافظ غانم: مبادىء القانون الدولي العام (المرجع السابق)، ص٣١٨.

حـيث مساحتها التي لا تزيد على (١ كم٢)، وسكانها لا يزيدون على المائة من الذكـور فقط (١)، ومرافقها التي تدار من الحكومة الايطالية (٢).

الفصل الثاني
خصائص الدولة

إذا توافـرت الأركـان الثـلاثة (الشـعب، والإقليم، والسلطة) قامت الدولة. وبقيام الدولة، بإنها تتميّز بخصيصتين:

ـ الخصيصة الأولى : الشخصية المعنوية.

ـ الخصيصة الثانية: السيادة.

المبحث الأول
الشخصية المعنوية La perspnne morale

يذهب أغلب الفقه إلى الاعتراف للدولة بالشخصية القانونية، التي تؤهلها لاكتساب الحـقـوق، وتحـمّل الالتزامات، شأنها في ذلك شأن الأفراد الطبيعيين المكوّنين لها، وإنْ ظلّت مستقلة عنهم. لذلك توصف بالشخصية المعنوية (٣).

فـالشـخص المعنوي عـبـارة عن شخص قانوني، متميّز عن الأشخاص الآدميين الذين يدخلون في تكوينه، والقـادرَ على اكـتـسـاب الحـقـوق وتحـمّل الالتزامات. هذه

---

(١) لقـد اسميناهم سكاناً لانهم ليسوا اكثر من موظفين في الكنيسة الكاثوليكية في الفاتيكان يفقدون رابطتهم القانونية بالفاتيكان بمجرد تركهم لوظيفتهم وعودتهم إلى بلادهم.

(٢) لقد نص الدستور الايطالي ١٩٤٨ على وجـوب احترام مـعاهدة لاتران التي حددت حقوق البابا والفاتيكان.

(٣) لمزيد من التـفـصـيل راجع: الدكتور عبدالمنعم فرج الصدّة: أصول القانون، دار النهضة العربية بيروت، ١٩٧٨، ص٤٦٨. الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٤٣.

الحقوق والالتزامات لصيقة بالشخص المعنوي، ومتميّزة عن حقوق والتزامات الأفراد الطبيعيين المكوّنين له وهم الشعب[1].

لقد أتى اعتراف الفقه القانوني بالشخصية المعنوية، من خلال إدراك حاجة الأفراد إلى توحيد الجهود الجماعية من ناحية، وضمان العمل واستمرارية النتيجة الإيجابية لتضافر جهود الجماعة رغم فناء الأفراد من ناحية أخرى[2].

لقد كانت الدولة أعلى وأرقى التجمعات، التي استطاعت تجسيد هذا الهدف. لذلك يعرف بعض الفقه الدولة بأنها تشخيص قانوني للأمة[3].

ويترتب على الإعتراف للدولة بالشخصية القانونية إضافة إلى القدرة على التمتع بالحقوق وتحمل الإلتزامات، الفصل بين السلطة ومن يمارسها (الحاكم).

فالإعتراف للدولة بالشخصية المعنوية يعني في مجمله كما ذكرنا، وحدة الدولة واستقلاليتها. هذه الإستقلالية ليست فقط عن الأفراد المحكومين، بل أيضاً الحكّام. وبالتالي زوال فكرة شخصية السلطة، وظهور السلطة المجردة النظامية[4].

---

(١) ذهب بعض الفقه إلى اعتبار الاعتراف الدولي عنصراً من عناصر الدولة. وبالتالي إذا لم يتوفّر هذا الاعتراف فإنّ الدولة لا تقوم، إلاّ أنّ أغلبية الفقه ترى أنّ الاعتراف بالدولة من جانب الدول القائمة لا يعدُّ عنصراً من عناصر الدولة؛ لأنّه إجراء مستقل عن نشأتها ووجودها. فالدولة تنشأ وتوجد إذا ما توافر لها العناصر الثلاثة وهي: الشعب، والإقليم، والسلطة. أمّا الاعتراف فهو ليس إلاّ إقراراً دولياً بالأمر الواقع، وبالتالي لا يتمتع بصفة إنشائية، وإنما بصفة إقرارية. لمزيد من التفصيل، راجع الدكتور محمد حافظ غانم: مبادىء القانون الدولي العام (المرجع السابق)، ص٢٠٩. والدكتور إبراهيم شيحا: مبادىء الأنظمة السياسية (المرجع السابق).

(٢) ذهب بعض فقه القانون العام إلى اعتبار الشخصية المعنوية ركناً من أركان الدولة وليس مجرد خصيصة من خصائصها. لمزيد من التفصيل راجع: الدكتور عثمان خليل: المبادىء الدستورية العامة، مكتبة عبدالله وهبة، القاهرة، ١٩٣٤، ص٢١.

(٣) لمزيد من التفصيل : Personne morale. Encyclopidie Dalloz droit civil Tome 111, p. 70.
الدكتور ثروت بدوي: (المرجع السابق) ص 48، الدكتور محمد كامل ليلة (المرجع السابق) ص ٣٧.
الدكتورمصطفى أبو زيد فهمي: مبادىء الأنظمة السياسية، منشأة المعارف بالإسكندرية ١٩٨٤، ص ١٧.

(٤) لمزيد من التفصيل راجع: Burdeau: Manuel de droit const. et Inst. politiques L.G. D.J. 1984p. 54.
الدكتور محسن خليل: النظم الساسية (المرجع السابق)، ص ١٣.

وإن تطور الأنظمة السياسية، وما يصاحبها من تغيير في القائمين على السلطة، أو تعددهم لا يغير من وحدة شخصية الدولة، التي تفسر في النهاية استمرارها وبقائها ككائن مستقل.

نتائج الشخصية المعنوية للدولة :

١ ـ تعتبر الدولة وحدة قانونية مستقلة ومتميزة عن الأفراد المكونين لها، سواء كانوا حكّاماً أو محكومين. وبالتالي فالسلطة التي يتناولها الحكّام نيابة عن أفراد الشعب، إنما تتم بإسم الجماعة ولمصلحتها، وليس للمصلحة الخاصة، سواء للحكّام أو للمحكومين.

٢ ـ إنّ المعاهدات والاتفاقيات التي أبرمتها الدولة، تبقى نافذة مهما تغيرّ شكل الدولة، أو نظام الحكم فيها.

٣ ـ لا يترتّب على تغيير شكل الدولة، أو نظام الحكم فيها، أو القائمين عليها، تغيير القوانين، أو تعطيل نفاذها. وإنّما تبقى التشريعات سارية، ما لم تلغ أو تعدّل.

٤ ـ إنّ الالتزامات المالية التي تترتّب على الدولة تظل قائمة واجبة النفاذ، وذلك بصرف النظر عماً يلحق شكلها، وممثليها من تغيير.

٥ ـ حقوق الدولة والتزاماتها تظل قائمة طالما ظلّت الدولة، باقية بغض النظر عن أي تغيير قد يلحق بشكلها، أو نظام الحكم فيها، أو أشخاص الحكام [1].

وإذا كان أغلب الفقه قد قرّر الاعتراف للدولة بالشخصية المعنوية، فإنّ هناك جانباً من الفقه قد أنكر على الدولة هذه الشخصية.

العميد ديجي Duguit كان على رأس من تنكّر لفكرة الشخصية المعنوية للدولة ـ ليس لأننا كما يذكر بعض الفقه بغير حاجة لها ـ وإنّما لأنّه ربط بين فكرة الشخصية والسيادة. وبالتالي فالدولة إذا ما وصفناها بالسيادة ـ كما يقول ديجي ـ وجعلناها

(١) انظر: الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٤٣.
الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٤٩.
الدكتور إبراهيم شيحا: مبادىء الأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص٢٤.

خصيصة من خصائصها امتنع اخضاعها لأي قاعدة أو حكم[1].

إنّ الربط بين الشخصية والسيادة غير صحيح. فالشخصية المعنوية خصيصة من خصائص الدولة، أمّا السيادة فهي خصيصة من خصائص السلطة كركن من أركان الدولة. وبالتالي فهناك دول لها شخصية معنوية، ومع ذلك قد تكون ناقصة السيادة[2].

هذا وقد جاء اعتراف قانوني صريح للدولة بالشخصية المعنوية (الحكمية) في القانون المدني الأردني الحالي، حيث جاء في المادة (٥٠) منه :

«الأشخاص الحكمية هي:

١ ـ الدولة والبلديات بالشروط التي يحدّدها القانون، والمؤسسات العامة وغيرها من المنشآت التي يمنحها القانون شخصية حكمية»[3].

المبحث الثاني

السيادة La Souverainete

تتمتّع الدولة بالسيادة وتستأثر بها. ومعنى تمتّعها بهذه الصفة، أن تكون لها الكلمة العليا لا يعلوها سلطة أو هيئة أخرى. وبالتالي فهي تسمو على الجميع وتفرض نفسها عليهم باعتبارها سلطة آمرة عليا. لذلك فسيادة الدولة تعني ببساطة، أنها منبع السلطات الأخرى، فهي أصلية ولصيقة بالدولة، وصفة هامة للسلطة السياسية فيها. وهي التي تميزها عن غيرها من الجماعات السياسية الأخرى[4].

ومن هنا فالسيادة ليست حقيقة طبيعية مستقلة، وإنّما هي مفهوم بمقتضاه يقوم

---

(١) ومن هؤلاء أيضاً: Kelsen, Jeze, Bonnard

(٢) لمزيد من التفصيل راجع : الدكتور محمد كامل ليلة (المرجع السابق)، ص٣٩.
الدكتور محسن خليل (المرجع السابق)، ص٣٦.

(٣) لقد جاء استعمال المشّرع الأردني لاصطلاح «الشخصية الحكمية» انسجاماً مع الاصطلاحات المستعملة في الفقه الإسلامي؛ لانّ أحكام القانون المدني الأردني مستمدة في أغلبها من مباديء الشريعة الإسلامية.

(٤) أبو زيد فهمي (المرجع السابق)، ص٧٢. الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية ـ الدولة والحكومة، دار الفكر العربي (المرجع السابق)، ص١٧٨.

الناس بتطبيـقه والتمتّع به، بشكل متساوٍ نتيجة احترام الجميع للسلطة بما تتمتّع به من اختصاص الأمر والنهي المطلق[1].

وهذه السـيـادة وحـدة واحـدة لا تتـجـزأ، مـهما تعـدّدت السلطات العامة. هذه السلطات مهما تعدّدت فهي لاتتقاسم السيادة فيما بينها، وإنّما تتقاسم الاختصاصات فقط[2].

وللسيادة مظهران :

- **المظهر الداخلي :** ومـؤداه أن تبسط السلطة السياسية سلطانها على كل إقليم الدولة، بـحـيـث يكون لها السلطة الآمـرة التي تعلو على جميع الأفـراد والجماعـات والهيئات الموجـودة فـيـها. وبالتالي فهي تتمتّع بالقرار النهائي في جميع الشؤون الداخلية دون مشاركة سلطة أخرى لها هذه السيادة.
- **أمّا المظهـر الخـارجي :** فـيـعني عـدم خضوع الدولة لدولة أجنبية أخرى، وبالتالي تمتّعها بالاستقلال الكافي الذي يجنّبها الارتباط والتبعيّة لدولة أخرى[3].

وعلى هذا فـالسـيـادة بمظهـرها الخـارجي إذن مـرتبطة باستقلال الدولة. لهذا فـالسيادة قد تكون في هذا المجال كاملة وقد تكون ناقصة. إلّا أنّه وفي كل الأحوال فإنّ ذلك (الاسـتـقـلال والتبعية) لا يؤثّران كمـا يذهـب إليه أغلب الفقه على وجود الدولة القانوني الفعلي[4].

---

(١) Hinsley F.: Souverneigty. (op. cit.), p. 1.

(٢) الدكتور محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع الابق)، ص٣٧.
الدكتور عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص٣٩.

(٣) الدكتور محمد حافظ غانم: القانون الدولي العام، مطبعة نهضة مصر، ١٩٦٤، ص٤٤٢.
هذا وقـد عبرّ الدسـتـور الأردني (دستور المملكة الأردنية الهاشمية الصادر في الأول من كانون ثان لعام ١٩٢٥، المنشور في الجريدة الرسمية في العدد (١٩٣) بتاريخ ١٨/١/١٩٢٥ عبرَ عن ذلك في المادة الأولى منه إذ تنص على «المملكة الأردنية الهاشمية دولة عربية مستقلة ذات سيادة ملكهـا لا يتـجـزأ ولا ينزل عن شيء منه. والشـعـب الأردني جزء من الأمة العربية ونظام الحكم فيها نيابي ملكي وراثي».

(٤) الدكـتـور محسن خليل (المرجع السابق) ص ٣٩: انظر عكس ذلك، الدكـتـور محمد كامل ليلة (المرجع السابق) ص ١٧٩. وللمـزيد حـول معنى السيادة من الناحية الخارجية وأنواع الدول من حـيث السـيـادة الكاملة والسـيـادة الناقـصة والدول المحمية والتابعة، راجع الدكتور محمد حافظ غانم (المرجع السابق) ص ٤٤٢ وما بعدها.

مصدر السيادة وصاحبها :

إذا كانت السيادة لصيقة بالدولة، وخصيصة جوهرية من خصائصها، تعطي السلطة فيها الصفة الآمرة العليا الأصلية التي لا تتجزأ - فإلى من ترجع هذه السيادة، ومن هو مصدرها؟

لقد نال هذا الموضوع اهتمام كثير من الفقهاء والفلاسفة السياسيين، فكان محلا لأبحاثهم ومناقشاتهم، الأمر الذي يجعلنا نتعرّض في هذا المبحث إلى أهم النظريات التي قيلت في بيان صاحب السيادة. كل نظرية نتناولها في مطلب مستقل.

المطلب الأول

النظريات الثيوقراطية Theories Theocratiaqes

ترجع النظريات الثيوقراطية - الدينية - أصل السيادة ومصدر السلطة إلى الله، فهو وحده صاحب السيادة وإليه ترجع السلطة الآمرة [١].

ومع إتفاق النظريات الثيوقراطية على أن السيادة لله وحده، إلا أنها تختلف في تفصيلها. لقد تعددت النظريات الثيوقراطية في تفسيرها، وتفصيلاتها للسيادة الدينية، وظهرت في ثلاث صور، هي نظرية الطبيعة الإلهية للحكّام، ونظرية الحق الإلهي المباشر، ونظرية الحق الإلهي غير المباشر.

أولاً - نظرية الطبيعة الإلهية للحكّام La nature divine des governants

تقوم هذه النظرية على إضفاء وصف الطبيعة الإلهية على الحكّام.

فالحاكم طبقاً لهذه النظرية، إله يعيش وسط البشر ويحكمهم. فهو الله ذاته على الأرض. هذا المعنى كان سائداً في الممالك الفرعونية والإمبراطوريات القديمة، وكان آخرها ما هو مقرر لأباطرة اليابان حتى عام ١٩٤٧ [٢].

---

(١) الدكتور عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٢٣.

(٢) Burdeau, droit const. et inst. politiques, 1957, p. 94.

مـضـمون هذه النظرية يقوم على وجوب تقديس الأفراد للحكّام وعدم جواز إبداء أدنى إعتراض أو مناقـشـة لهم، هذا مـصـدره نظرية التأليه. وبالتالي يجب العمل على إجلالهم في كل الأمور (١).

ثانياً ـ نظرية الحق الإلهي المباشر Droit divin surnatural (٢)

هذه النظرية لا تجـعل من الحـاكم إلهاً يعـبد، وإنما هو مختار بطريق مباشر من الله، لمبـاشرة شؤون السلطة. فالإختيار هنا تم بعيداً عن إرادة الأفراد، بل هو أمر إلهي خـارج عن إرادتهم، وبالتـالي فما دام الحكام يستمدّون سلطانهم من الله مباشرة، فقد وجبت طاعتهم؛ لأنّ في معصيتهم معصية الله.

وعلى هذا فـلا يجوز للأفـراد مـسـاءلة الحـاكم عن أي فعل كان؛ لأنّ المسؤولية تتقرّر فقط أمام الله الذي وهبه الحكم.

لقـد تبنّت الكنيـسة هذه النظرية فترة صراعها مع السلطة الزمنية، كما استخدمها بعض ملوك أوروبا لتدعيم سلطانهم على الشعب خاصة في القرن الخامس عشر (٣).

ثالثاً ـ نظرية الحق الآلهي غير المباشر Droit divin providentic

الحـاكم هنا أيضاً من البشر، إلاّ أنّ الله لا يختاره بطريق مباشرة كما بيّنته نظرية الحق الآلهي المباشر، وإنّما بطريق غير مباشر.

---

(١) لقـد عبرّ ذلك المعنى ما جاء في القرآن الكريم وهو يصف خطاب فرعون إلى موسـى عليه السـلام، عندما دعاه لعبادة الله ﴿قال لئن اتخذت إلهاً غيري لأجعلنّك من المسجونين﴾ الشعراء/٢٩.

(٢) نذهب مع الأسـتـاذ الدكـتـور عـبدالحميد متولي إلى استعمال اصطلاح «الحق الآلهي» بدلاً من «التـفويض الآلهي» الذي استعمله بعض الفقه، وذلك لسببين: الأول أنّ اصطلاح «الحق الآلهي» هو الترجمة الأدقّ للاصطلاح الفـرنسي droit divin، والثـانى لأنّ كلمـة «تفويض» ترادف معنى توكـيل، وبما أنّ للموكل حق عزل الوكيل، فإنّ ذلك يتعارض مع أهداف النظرية. انظر الدكتور عبـ حميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص٢٣.

(٣) الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع الابق)، ص٩٤.

الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٩٨٥.

هذا بالرغم من أنّ المسيحية قد فصلت بين الدين والدولة على أساس قول المسيح «دع ما لقيصر لقـيصر ومـا لله لله»، وقـوله «ليـست مملكتي في هذا العـالم»، انظر الدكـتور عبدالحميد متولي (المرجع السابق)، ص٥٣.

الأفـراد هـم الذين يختـارون الحـاكم، ولكنهم في هذا الاخـتـيار مسيرّون وليسوا مخيرّين. مـسيرّون بالعناية الآلهية التي توجّه إرادة الأفراد وجهة معيّنة وترشدهم إلى اختيار الحاكم الذي ترتضيه هذه العناية الربّانية [١].

ورغم اخـتـلاف النظريات الدينيـة في صورها وتفسيرها للسيادة الآلهية، إلاّ أنها تؤدّي في النهـاية إلى اطلاق سلطة الحـاكم وحـرمـان الشـعـوب مـساءلة أو مقاومة حكامهم حتى ولو كانوا مستبدّين؛ لأنهم يعملون في ظل العناية الآلهية [٢].

لقـد تعـرّضت النظريات الثـيوقراطية لإنتقادات متعددة، لبعدها عن مجال التقبل العـقلي للإنسـان، حـيث أنها نظريات مـصطنعـة فقط لخدمة مصالح معينة، ولتبرير إسـتبداد السلطة الحاكمة، خاصة أثناء الصراع بين السلطة الزمنية والسلطة الدينية في القـرون الوسطى وبداية عصر النهـضة حتى أن بعض الفقه نادى بعدم جواز تسمية هذه النظريات بالدينيـة على أساس أنها لا تستند في جوهرها ومضمونها من قريب أو بعيد إلى الدين [٣].

وهكذا أسـدل الستار مؤذناً بنهاية هذه النظريات، غير الديمقراطية، والتي لا تزيد الحـاكم إلاّ إمـعاناً في البطش والإستبداد وإنتهاك حقوق وحريات الأفراد، تحت شعار الدين. وظهـور النظريات الديمـقـراطيـة التي منهـا يرجع السيادة إلى الأمة، ومنها ما يرجعها إلى الشعب [٤].

الخلافة في الإسلام :

لم يفـصل الإسلام كما فعلت المسيحية بين الدين والدولة، طبقاً لقول المسيح عليه

---

(٢) انظر: Dverger, M. Institutions Politiques et droit const. (ouv. cit.), p. 36.

(٣) الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٢٤.

الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص١٨٦.

(١) الدكتور عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٣٦.

(٢) يطالعنا التاريخ بين الحين والحين بحكام يبعثون النظريات الثيوقراطية من مرقدها. كما يصفهم الدكتور محمد كامل ليلة ـ كهتلر (٩٩٣٩) والجنرال فرانكو (١٩٤٧) الذين عبروا في خطاباتهم اكثر من مرة بأن العناية الإلهية قد إختارتهما ليكونا زعماء لشعوبهم.

راجع: الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٨٦.

السـلام «دع مـا لقـيصر لقيصر وما لله لله» وإنما جعل الخلافة رئاسة عامة في أمور الدين والدنيا، عن النبي ﷺ. ولذلك فالإسلام دين وعقيدة وشريعة ودولة.

وعلى الرغم من الصفـة الشـمـوليـة للإسلام وتنظيمه للأمور الدينية والدنيوية تنظيمًا دقـيـقاً إلا أن الخليفة لا يستمد سلطته من الله تعالى. لذلك عندما دُعيَ الخليفة أبو بكر بخليفة الله نهى عن ذلك وقال «لست خليفة الله ولكنني خليفة رسول الله»[1].

ولهذا فإن نظام الخـلافـة في الإسـلام، لا يقوم على النظريات الثيوقراطية بل على أسـاس رئاسـة عـامـة في أمـور الدين، وشـؤون الدنيا عن النبي ﷺ. ولهذا وضعت للخليـفـة شروط تتلخص في العـدالة والعلم وسلامة الحواس وسلامة الأعضاء والرأي والشجاعة[2].

ولأن الإستخلاف كما يقول إبن خلدون «إنما هو في حق الغائب وأما الحاضر فلا، فإن الخليـفـة ليس خليـفـة الله ولا خليـفـة الأمة، وإنّما خليفة رسول الله ﷺ يستمدّ سلطاته من الأمـة. فهي مصدر قوته، وهي التي تختاره بواسطة أهل الحل والعقد[3].

---

(١) انظر الدكتـور عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٣٦: لقـد جـاء اصطلاح خليفة في القرآن الكريم بمعنى يقارب المعنى الذي خصص له فيما بعد. قـال تعـالى ﴿ياداود إنا جـعلناك خليـفة في الارض فاحكم بين الناس بالحق﴾ وقال ﴿وإذ قال ربك للملائكة إنى جاعل في الارض خليفة﴾ سورتا ص، والبقرة، الآية ٢٦، ٣٠ على التوالي.

(٢) الماوردي: الأحكام السلطانية ص ١٠٦: أمـا إبن خلدون فلا يشترط في الخليفة إلا أربعة شروط وهي العلم والعـدالة والكفاية، وسلامة الحواس والأعضاء: مقدمة إبن خلدون، ص ٥٢٢.

(٣) ويشترط في أهل الحل والعـقـد: العدالة والعلم والرأي والحكمة، انظر: الدكتور سليمان الطماوي السلطات الثلاث (المرجع السابق) ص ٣٩١.

المطلب الثاني

نظرية سيادة الأمة La Souverainete Nationale

ذهب بعض الفـقـهـاء إلى تقـريب مـفهوم سيادة الأمة من مفهوم الديمقراطية بل واعتبارهما تعبيرين عن فكرة واحدة ولكن من ناحيتين.

فـالديمـقراطية هي تعبير عن الشكل السياسي (أي نظام الحكم في الدولة) أما مبدأ سيادة الأمة، فهو على حد تعبير هذا الفقه عبارة عن التعبير القانوني [(١)].

واتسـاقـا مع هذا الرأي، فإن فكرة السـيـادة أول ما ظهرت على لسان القانونيين الذين كـانوا يدافـعـون عن سلطات الملك في فرنسا، ضد البابا والإمبراطور في العصور الوسطى، مـؤكـدين أنه يتـمـتـع بالسيادة الكاملة في مملكته، وأن هذه السلطة العليا لا ينافسه عليها أحد في الدولة.

وكان لجون بودان Jean Bodin الفـضل الكبير في إبراز هذا المفهوم، كعنصر مميز للدولة عن سائر المجتمعات الإنسانية[(٢)].

ومع قـيـام الثـورة الفـرنسـيـة، وتأكـيـد الفـصل بين الملك، والسلطة، والسلطة السـيـاسـيـة، ظلّت فكرة السـيادة قائمة بما لها من صفة الاطلاق والسمو والأصالة. ولكنّهـا انتـقلت من الملك إلى الأمــة، لتصبح بذلك إرادة الأمة هي السلطة العليا التي لا تنافس[(٣)].

وأيّاً كـان التطوّر التـاريخي لهذا المبـدأ، فإنه نظرية فرنسية تنسب إلى جان جاك روسّو، الذي كـان لكتـاباته وأفكاره الفـضل الكبير في التأكـيد على بعض المعانى التي استند عليها أنصار هذا المذهب[(٤)].

---

(١) الدكتور عبد الحميد متولي: الإسلام ومبادىء نظام الحكم (المرجع السابق) ص ١٠٨.

(٢) الدكتور رمزي الشاعر: الأيديولوجيات (المرجع السابق)، ص٨٠.

(٣) الدكتور عبد الفتاح سايرداير: مبادىء القانون الدستوري (بدون تاريخ)، ص٥٨.
الدكتور طعيمة الجرف: نظرية الدولة، ١٩٧٨، ص٢٠٣.

(٤) يذهب البـعض إلى أنّ نظرية سـيـادة الأمـة تجـد سندها في كتابات روسو، بينما يذهب البعض الآخر إلى إنكار ذلك واعتبار أفكاره بمثابة تزييد لمبدأ سيادة الشعب، انظر:
الدكتور رمزي الشاعر: الأيديولوجيات (المرجع السابق)، ص١٩٢. =

والأخذ بمبدأ سيادة الأمة، يعني الصفة الآمرة العليا في الدولة لا ترجع إلى فرد، أو أفراد معيّنين بذواتهم، أو إلى هيئة، أو هيئات معينة، بل إلى وحدة مجرّدة ترمز إلى جميع الأفراد. هذه الوحدة التي تمثّل المجموع بأفراده وهيئاته، لا يمكن تجزئتها وهي مستقلة تماماً عن الأفراد الذين تمثّلهم وترمز إليهم[١].

ولّما كانت السيادة للأمّة ذاتها، باعتبارها وحدة واحدة ومستقلة عن الأفراد المكوّنين لها، فلا سيادة لفرد، أو جماعة، بل أنّ الصفة الآمرة العليا لمجموع الأفراد، على اعتبار أنّ هذا الشخص الجماعي يمثّل وحدة واحدة لا تتجزأ، مستقلة عن أفراده ألا وهي الأمّة. لذلك قيل، بأنّ السيادة وحدة واحدة غير قابلة للتجزئة، أو للتنازل، أو للتصّرف فيها، أو للتملّك، فهي ملك للأمّة وحدها[٢].

ولقد نصّت وثيقة إعلان حقوق الإنسان التي أقرّتها الجمعية الوطنية في فرنسا عام ١٧٨٩ على مبدأ سيادة الأمة، حيث قرّرت في المادة الثالثة منها على أنّ «الأمّة هي مصدر كل سيادة، ولا يجوز لأي فرد، أو هيئة ممارسة السلطة إلاّ على اعتبار أنها صادرة منها»، كذلك تبنّى الدستور الفرنسي الصادر في ٣ سبتمبر ١٧٩١ هذا المعنى. حيث ورد في الباب الثالث منه في فقرتيه الأولى والثانية على أنّ «السيادة وحدة واحدة غير قابلة للانقسام ولا للتنازل عنها ولا للتملّك بالتقادم، وهي ملك للأمة» وبأنّ «الأمة هي مصدر جميع السلطات»[٣].

= الدكتور فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص٢٢.
انظر أيضاً: Leon Baradat. (op. cit.), p. 69.
Hauriou, Gicquel et Gelard. (ouv. cit.), p. 371.

(١) انظر كذلك: Duguit, Leon: Traite de droit const. (ouv. cit.), p. 17.

(٢) الدكتور عبدالحميد متولي وآخرون: القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص٣٣.
الدكتور رمزي الشاعر (المرجع السابق)، ص٥١.
الدكتور محمد كامل ليلة النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٢٠٧، وأيضاً
Hauriou, A. et Gelard: Droit constitutionnel et inst. politiques. (ouv. cit.), p. 17.

(٣) Duguit, Leon: Traite de droit const. (ouv. cit.), p. 17.
وأيضاً الدكتور طعيمة الجرف: نظرية الدولة (المرجع السابق)، ص٢٥١.

هذا وقد ساد مبدأ سيادة الأمة في كثير من دساتير الدول العربية. لقد تبنّاه الدستور المصري ١٩٢٣، وكذلك دستور ١٩٣٠، إذ قضيا في المادة ٢٣ من كل منهما بأنّ «جميع السلطات مصدرها الأمة»، ثمّ جاء دستور ١٩٥٦ المصري، ونصّ في المادة الثانية منه على أنّ «السيادة للأمّة».

كذلك تنص المادة/ ٢٤ من دستور المملكة الأردنية الهاشمية الحالي (١٩٥٢) الفقرة الأولى «الأمّة مصدر السلطات». أمّا الفقرة الثانية، فقد نصّت على «تمارس الأمة سلطاتها على الوجه المبيّن في الدستور». كما نصّت المادة السادسة من دستور الكويت (١٩٦٢) على أنّ «السيادة للأمّة مصدر السلطات جميعاً»، وينصّ دستور المملكة المغربية (١٩٧٢) على أنّ «السيادة للأمّة تمارسها مباشرة بالاستفتاء وبصفة غير مباشرة بواسطة المؤسسات الدستورية» (١).

النتائج المترتبة على مبدأ سيادة الأمة :

السيادة طبقاً لمبدأ سيادة الأمّة عبارة عن وحدة واحدة غير قابلة للتجزئة، أو للتنازل عنها، أو للتصرف فيها، أو للتملّك - فهي ملك للأمّة وحدها. هذا المعنى للسيادة يترتّب عليها نتائج عديدة أهمها:

١ - النظام النيابي التقليدي :

لقد ترتّب على اعتناق الديمقراطية التقليدية لنظرية سيادة الأمة، أن أخذت أنظمة الحكم بالنظام الديمقراطي النيابي.

فالأمة هي التي تعبرّ عن إرادتها، وليست بحاجة إلى أشخاص طبيعية أو معنوية تتحدث باسمها وتعبرّ عنها. لأنّ في مخالفة ذلك معناه، تجزئة هذه الإرادة، وهذا يتعارض مع مبدأ سيادة الأمّة.

لذا قيل بأنّ مبدأ سيادة الأمة لا يتناسب مع الديمقراطية المباشرة، حيث يقوم الأفراد بأنفسهم دون وساطة أحد بممارسة شؤون السلطة السياسية، ولا مع الديمقراطية شبه المباشرة الذي يعطي الشعب حق ممارسة بعض مظاهر هذه السلطة عن طريق الاستفتاء الشعبي، أو اقتراح القوانين، أو الاعتراض عليها.

---

(١) الموسوعة العربية للدساتير العالمية ومجلس الأمة، ١٩٦٦.

فالنظام النيابي «الديمقراطية النيابيّة» تقوم على اختيار الشعب لممثليه الذين يمارسون السلطة نيابة عنه لفترة محدّدة دون حق هذا الشعب في ممارسة شؤون السلطة، أو المشاركة فيها. فدوره إذن يقتصر على مجرد اختيار بعض النواب الذين يستقلون تماماً عن الشعب في مباشرة السلطة الآمرة [(١)].

هذا ويلاحظ أنّ مبدأ سيادة الأمة وإنْ كان يتناسب مع النظام النيابي التقليدي فلا يتحتّم وجود النظام الجمهوري، بل يمكن أن يسود كذلك في النظام الملكي.

٢ ـ الانتخاب وظيفة وليس حقاً :

إذا كانت السلطة الآمرة العليا في الدولة ـ للشخص الجماعي الواحد ـ ولا يجوز تجزئتها على الأفراد، فإنّه يستحيل على أفراد الشعب ممارسة شؤون السلطة، أو الإدعاء بوجود حق لهم في ذلك. وعلى هذا، فاختيار النواب الممثلين لهذا المجموع لا يُعدُّ حقاً للأفراد بقدر ما هو وظيفة وواجب يحتمان اختيار الأصلح لممارسة شؤونهم[(٢)].

٣ ـ الأخذ بالاقتراع المقيّد :

ما دام الاختيار طبقاً لسيادة الأمة مجرد وظيفة وواجب الاختيار للأصلح، فإنّ للأمّة أن تحدّد الشروط اللازم توافرها في هيئة الناخبين، لضمان حسن الاختيار لمن سيقومون بممارسة السلطة هذه[(٣)].

لذلك قيل أنّه ليس من اللازم تقرير نظام الاقتراع العام في الانتخابات، وإنّما

---

(١) في مدى تلائم النظام النيابي مع مبدأ سيادة الأمة، انظر:

Hauriou et Laferriere J.: Manuel de droit Constitutionnel. 2ed, Paris. 1947, p. 389.

Gicquel et Gerald. (ouv. cit.), p. 372.

الدكتور اسكندر غطاس: أسس التنظيم السياسي في الدول الاشتراكية، القاهرة، ١٩٧٢، ص٧٠

الدكتور رمزي الشاعر: الأيديولوجيات (المرجع السابق)، ص١٧٢.

(٢) لمزيد من التفصيل راجع :

الدكتور ثروت بدوي: النظام الدستوري العربي (المرجع السابق)، ص١٧٢.

الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٤٦.

Hauriou et Gicquel et Gerald. (ouv. cit.), p. 373.

(٣) لمزيد من التفصيل راجع : الدكتور ثروت بدوي: النظام الدستوري العربي (المرجع السابق)، ص١٩٥.

يجوز تبعاً لمبدأ سيادة الأمة الأخذ بنظام الاقتراع المقيّد الذي يشترط في الناخب، أو المرشّح نصاباً مالياً معيناً، أو حدّاً أدنى من التعليم، أو شرط الانتماء إلى طبقة معينة من الطبقات [١].

٤ ـ النائب ممثّل للأمة :

النائب طبقاً لنظرية سيادة الأمة يكون ممثلاً للأمّة بكاملها، ولا يقتصر تمثيله لدائرة انتخابية معينة. فهو وكيل عن الأمة وليس وكيلاً عن دائرته التي انتخبته. لذلك فالنواب يعملون وبصفة دائمة من أجل الأمة، والصالح العام، وليس من أجل منتخبيهم أو الصالح الخاص. هذا ما عبرّ عنه روسو بأنّ الإرادة العامة هي إرادة الأغلبية، وهي دائمًا صحيحة يجب على الأقليّة الاّ تعارضها لانها دائمًا مخطئة وتعبرَ عن مصالح محدودة، بينما الإرادة العامة هي مصلحة المجموع لكل المجموع [٢].

٥ ـ التنكّر لمفهوم الوكالة الإلزامية :

إذا كان مبدأ سيادة الأمّة لا يتناسب إلاّ مع النظام النيابي التقليدي، كما ذهب إليه بعض الفقه، فإنّه من مقتضى ذلك، تحرير إرادة النواب الذين يقع عليهم وحدهم ممارسة السلطة، عن إرادة ناخبيهم على نحو تام. وهذا معناه أنّه لا يمكن للناخبين حق إملاء إرادتهم على النواب، أو اخضاعهم لآرائهم ومعتقداتهم، أو الزامهم بأي نوع من أنواع الوكالة [٣].

---

(١) الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٢١٢.
الدكتور ثروت بدوي: النظام الدستوري العربي (المرجع السابق)، ص٢٠٢.

(٢) انظر: Hauriou, et Gicquel let Gilard. (ouv. cit.), p. 373.
الدكتور عصمت سيف الدولة: الأحزاب ومشكلة الديمقراطية في مصر، بيروت ١٩٧٧، ص٤٣.

(٣) لقد عبرّ هذا المفهوم فريق كبير من السياسيين والفقهاء:
قال كوندروسيه Condrocet لقد انتخبني الشعب لكي أعرض أفكاري انا لا افكاره هو. إنّ استقلالي المطلق بآرائي هو أول واجباتي نحو الشعب الذي انتخبني.
وقال شيريه Cherer في كتابه ـ الديمقراطية وفرنسا «أنّ النائب هو رجل منحه مواطنوه الثقة وفوّضوه بأن يقرّر لهم بحسب معرفته بالأمور التي تعرض عليه». لمزيد من التفصيل:
الدكتور أنور الخطيب: القضاء السياسي في الحكومات الديمقراطية (المجلس الأعلى) في لبنان وسائر البلاد العربية والغربية، بيروت، ١٩٦٧، ص٥٩، وقرب من ذلك: الدكتور محمود حافظ الوجيز في القانون الدستوري، ١٩٧٦، ص٤٤١.

لقد عبرّ عن ذلك إعلان الحقوق الفرنسي لعام ١٧٨٩، ودستور ١٧٩١، حيث جاء فيهما أنّه «لا يجوز للنائب قبول أي وكالة». كما تبنّى هذا الاتجاه الدستور المصري لعام ١٩٢٣، حيث نصّ في المادة ٩١ على أنّه «عضو البرلمان ينوب عن الأمّة كلها ولا يجوز لناخبيه ولا للسلطة التي تعينه توكيله بأمر على سبيل الالزام»، والمادة/٨٦ من دستور ١٩٣٠، حيث نصّت على «عضو البرلمان ينوب عن الأمّة ولا يجوز أن يوكل بأمر على سبيل الالزام» .

وكذلك نصّت المادة/٢٧ من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدّل عام ١٩٤٦ «عضو مجلس النواب يمثّل الأمّة جمعاء ولا يجوز أن تربط وكالته بقيد، أو شرط مِنْ قِبَل منتخبيه»[1].

ولّما كان هدف المشّرع الدستوري من إلغاء الوكالة الالزامية، هو منح ممثلي الأمّة الحرية التامة في التعبير عن مصالح الشعب بمجموعه، فإنّ من مقتضى ذلك أيضاً عدم تسليمه بوجود الأحزاب السياسية، لإجبارهم على العمل ضمن برنامج يخص مصلحة محدّدة، لمجموعة معينة من أفراد الشعب، وإلاّ تعرّضوا لجزاءات تأديبية متعدّدة، وبالتالي لا يتحقّق ما ينشده مبدأ سيادة الأمة من إلغاء الوكالة الالزامية، والحفاظ على استقلالية أعضاء البرلمان وتمثيلهم العام[2].

٦ ـ الأخذ بنظام المجلسين :

تقوم نظرية سيادة الأمة على اعتبار أنّ الأمّة وحدة دائمة مجرّدة ومستقلة عن أفرادها. وهي بهذا المعنى لا تقتصر على جيل معينّ، أو فترة زمنية معينة، وإنّما يمتد ليعبرّ عن هذا المجموع عن ماضيه وحاضره ومستقبله. هذا المعنى ليس نظرياً فحسب،

---

(٢) الموسوعة العربية للدساتير العالمية، ١٩٦٦، وانظر كذلك :
الدكتور السيد صبري: مبادىء القانون الدستوري، مكتبة وهبة، القاهرة، ١٩٤٩، ص٩٤.

(١) الدكتور الشافعي أبو راس: التنظيمات السياسية الشعبية، عالم الكتب، ١٩٧٤، ص١٧٤.
إلاّ أنّ الدستور الأردني أجاز إنشاء الأحزاب السياسية، حيث جاء في المادة (١٦) على أنّ «للأردنيين حق إنشاء الأحزاب السياسية...»، وفي عام ١٩٩٢ صدر قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٢) لسنة ١٩٩٢ لينظّم الحياة الحزبية في الأردن.

بل يظهر في الواقع في بعض الأنظمة السياسية والدستورية التي تأخذ في تشكيلها للبرلمان بنظام المجلسين. مجلس تمثّل فيه الاتجاهات المحافظة، والثانى الاتجاهات المندفعة أو المجدّدة (١).

٧ ـ القانون تعبير عن إرادة الأمة :

ينظر إلى القانون طبقاً لمبدأ سيادة الأمّة على أنّه تعبير عن هذه السيادة المطلقة والإرادة العليا للأمّة وليس مجرد تعبير عن إرادة النواب، أو إرادة ناخبيهم (٢). وهو بهذا المعنى عنوان للحق والعدل، ولا يجوز أن يكون موضوع نقاش من فرد، أو هيئة بعد استيفائه الاجراءات الدستورية لسنّه وإصداره (٣).

نقد مبدأ سيادة الأمة :

تعرّض مبدأ سيادة الأمة لكثير من الانتقادات نبينّ أهمها، وهي:

١ ـ مبدأ سيادة الأمة يؤدي إلى الاعتراف للأمّة بالشخصية المعنوية، وبالتالي إلى قيام شخصين معنويين يتنازعان السيادة على إقليم واحد وهما الدولة والأمة.

(١) فالاردن مثلاً يأخذ بسيادة الامة، حيث نصّت المادة/٤٢ منه على أنّ «الامة مصدر السلطات»، وهو يأخذ أيضاً بنظام المجلسين. المادة/٦٢ من الدستور الحالي ١٩٥٢ تنص على أنّ «يتالف مجلس الامة من مجلسين: مجلس الاعيان والنواب». ولذلك فالانسجام الدستوري واضح في هذا الدستور.

(٢) وهذا واضح في قول جان جاك روسو «إنّ الإرادة العامة هي إرادة الأغلبية وهي دائمة صحيحة يجب على الاقليّة الاّ تعارضها... والإرادة العامة هي مصلحة المجموع لكل المجموع».
وأيضاً، الدكتور طعيمة الجرف: نظرية الدولة (المرجع السابق)، ص٤٢٨.

(٣) وهنا نتعرّض لموضوع الرقابة على دستورية القوانين، حيث لم يعط المشرع الدستوري الأردنى اي جهة قضائية الحق بالغاء القانون أو اي نص في قانون كما ذهبت إليه بعض الانظمة الدستورية ومنها النظام الدستوري المصري الذي أنشاء محكمة دستورية تتولىّ الرقابة على دستورية القوانين، وإلغاء المخالف من القوانين للدستور، ونشر أحكام هذه المحكمة في الجريدة الرسمية. لذلك بقيت الرقابة على دستورية القوانين في الأردن رقابة امتناع بمعنى أنّ للقضاء (أي محكمة من المحاكم) الحق بالامتناع عن تطبيق القانون المخالف للدستور، وهو حق أصيل للقضاء دون حاجة لنص، لا بدّ لتطبيق القانون من صميم عمل القاضي. فإذا ما تعارض قانون اعلى من قانون أردنى وجب على القاضي بتطبيق القانون الاعلى وهو الدستور. ومع ذلك نجد أنّ هناك توجّه تشريعي لإقرار هذا الحق، كما تمّ في قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ (١/أ من المادة ٩).

إزاء ذلك حاول البعض أن يزيل هذا التناقض باعتبار أنّ الدولة والأمة عبارة عن شخص معنوي واحد.إلاّ أنّ هذه المحاولة غير ذات جدوى لأنها تعيدنا من جديد للسؤال عن صاحب السيادة الفعلية داخل الدولة بعد أن فقد مبدأ سيادة الدولة قيمته وجدواه [1].

٢ ـ قيل أنّه لا توجد حاجة في الوقت الحاضر للأخذ بنظرية سيادة الأمة، خاصة بعد زوال الظروف السياسية والتاريخية التي أبرزته وبرّرته. فلقد كان لهذا المبدأ فائدة كبيرة، في أوقات السلطان المطلق للطبقة الحاكمة، على اعتبار أنّه سلاح من أسلحة الكفاح ضد الفئة الحاكمة. فما دامت هذه الفئة قد تخلّت عن استبدادها المستند، والمبّرر من نظريات الحق الآلهي، فإنّه لم تعد الحاجة إلى هذه النظرية أو المبدأ. وبعبارة أخرى، إنّه إذا كان مبدأ سيادة الأمة في عصر الثورة الفرنسية يعدُ معولاً من معاول هدم نظرية الحق الآلهي، وإذا كانت هذه النظرية في العصر الحديث قد تمّ هدمها فما فائدة ذلك المعول[2].

٣ ـ يعاب على نظرية مبدأ سيادة الأمّة بانها تؤدي إلى السيادة المطلقة، واطلاق السيادة سيؤدي بالتالي إلى الاستبداد، وإهدار حقوق وحريات الأفراد.

فما دام القانون هو تعبير عن الارادة العامة، التي لا يجوز لأي فئة الاعتراض عليها، فهي إنْ فعلت ذلك كانت كما يصفها جان جاك روسو مخطئة؛ لأنّ الأغلبية هي الأصح في كل الأحوال وتعكس العدل والحق دائمًا. وما دام كذلك، فإنّ الحكام الذين يمارسون هذه السيادة، ويعبّرون عنها قد يستغلّون مركزهم هذا

---

(١) راجع الدكتور محمد كامل ليلة:.النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٢٠٨.

(٢) الدكتور عبدالمنعم متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص١٦٥.

Hauriou, Gicquel et Gilard. (ouv. cit.), p. 373.

هذا وقد ردّ البعض على هذا الانتقاد على أساس أنّ الحكم المطلق لم ينتهي بعد. بل ما زال مطبّقاً في بعض الدول المعاصرة. وبالتالي يرى هذا الراي أننا ما زلنا بحاجة إلى مبدأ سيادة الامة كسلاح للكفاح ضد السلطة المطلقة. انظر:

الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٦٠.

الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص١٢٨.

ويتصرفون حسب أهوائهم ومطامعهم فيستبدّون بالأفراد ويتعسّفون بهم اعتماداً على هذا المبدأ. وفي ذلك كله خطر وتهديد لحقوق الأفراد وحرياتهم[١].

٤ ـ قيل في مبدأ سيادة الأمة بأنّه لا يمثّل نظاماً معيّناً، فهو وإن كان يؤدّي إلى النظام الديمقراطي الذي يقوم على أساس احترام الحقوق وصيانة الحريات، فإنّه يتلاءم كذلك مع الأنظمة الدكتاتورية. بالإضافة إلى انسجامه مع أنظمة متعارضة، في جوهرها كالأنظمة الملكية، والأنظمة الجمهورية. كما وأنّه إذا اتخذ أساساً للدفاع عن حقوق الأفراد، فقد استخدم ليكون وسيلة للتعسّف والاستبداد[٢].

المطلب الثالث

نظرية سيادة الشعب La Souverainete populaire

لقد كان التطور الذي لحق بالمذهب الفردي، والانتقادات التي وجّهت إلى مبدأ سيادة الأمة، سبباً كافياً وصوتاً داعياً إلى الرغبة في التمثيل الحقيقي للشعب منظوراً إليه في حقيقته وتكوينه، لا بوصفه المجرّد كوحدة متجانسة، مستقلة عن الأفراد المكونين له. لذا فقد هجر الفكر السياسي والدستوري نظرية سيادة الأمة ونادى بنظرية سيادة الشعب.

تقوم نظرية سيادة الشعب على أنّ السيادة للجماعة بوصفها مكوّنة من عدد من الأفراد لا على أساس أنها وحدة مستقلة عن الأفراد المكوّنين لها كما نادت به نظرية سيادة الأمة.

وبالتالي فطبقاً لنظرية سيادة الشعب، تكون السيادة لكل فرد في الجماعة. فهي

---

(١) لمزيد من التفصيل راجع:
الدكتور عبدالحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص١٦٧.
الدكتور ثروت بدوي: النظام الدستوري العربي (المرجع السابق)، ص١٤.
الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٢٠٩.

(٢) انظر: الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٥٢.
الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٢٠.

تنظر إلى الأفـراد ذاتهم وتجـعل السيادة شركة بينهم، ومن ثَمّ تنقسم وتتجزأ بحسب عدد أفراد الجماعة السياسية [١].

وعلى هذا فنقطة الخـلاف بين مبدأي سيادة الأمة، وسيادة الشعب، أنّ المبدأ الأول يعطي السـيـادة لمجمـوع الأفراد منظوراً إليه كوحدة واحدة مجرّدة، لا يقبل التجزئة ومـستقلة عن الأفراد ذاتهم. أمّا مبدأ سيادة الشعب، فإنّه لا ينظر إلى هذا المجموع إلاّ من خـلال الأفراد الذين تقرّر لهم السيادة، وتنقسم بينهم، بحيث يكون لكل فرد جزء منهـا. وبالتـالي تصبح هذه السيادة، مجزأة ومنقسمة بين الأفراد بحسب عدد الأفراد في المجتمع السياسي [٢].

ولكن من هم هؤلاء الأفـراد الذين يتـمـتّعون بالسيادة طبقاً لمبدأ سيادة الشعب؟ الذي يدعـونا إلى هذا التسـاؤل ضـمن هذا الموضـوع، هو اخـتـلاف مدلول الشعب باخـتـلاف النظم السياسية من ناحية واختلاف الزمان والمكان من ناحية أخرى، ومن ثم كان من الضروري تحديد المقصود بالشعب [٣].

مـهما كـان الاخـتـلاف بين الأنظمة السياسية، والظروف المؤثرة فيها حسب كل زمان ومكان، فإنّ للشعب مدلولين، المدلول الاجتماعي، والمدلول السياسي.

المدلول الاجتماعي :

وينصرف إلى جميع الأفـراد الذين يقيمون على إقليم الدولة، والذين ينتسبون إليها

---

(١) لمزيد من التفصيل راجع:
الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص١٢.
الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص١٤.
الدكتور رمزي الشاعر: الايديولوجيات (المرجع السابق) ص٦٩.
Hauriou, et Gicquel et Gelard (ouv. cit) p. 375.

(٢) الدكتـور عـبـدالحـمـيد متولي وآخرون: القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق) الجزء الثاني ص٢٤.

(٣) مـفـهـوم الشعب في أثينا الديمقراطية ليس بمفهوم الشعب في الإسلام والشعب في الديمقراطيات الشرقـيـة يختلف عن مـفـهـومة في أنظمة الديمقراطيات الغربية. والشعب في نظر ماركس ليس الشـعب في نظر دعـاة المذهب الفردي، بل أنّ مفهوم الشعب عند رجال الثورة الفرنسية يختلف تمامـاً عن الشـعب في الدسـتـور الفـرنسي للجمهورية الرابعة ١٩٤٦، والخـامـسة والمعمول به والصادر عام ١٩٥٨.

عن طريق تمتّعهم بجنسيتها، وهم بطبيعة الحال يختلفون كما سبق بيانه عن السكان، بالمعنى الواسع، والذين لا يجمعهم سوى عنصر الإقامة على إقليم الدولة سواء كانوا وطنيين يتمتّعون بجنسية الدولة أم أجانب (١).

المدلول السياسي:

إذا كان مفهوم الشعب كحقيقة اجتماعية يشمل كل من ينتمي إلى الدولة بجنسيته، وهم الرعايا أو الوطنيين، فإنّه يكون أوسع مدى، وأكثر دلالة من مفهومه السياسي، الذي لا يشمل جميع هؤلاء الأفراد، بل يحمل معنى أضيق من ذلك ليشمل فقط الذين يتمتّعون بالحقوق السياسية. وهم من يطلق عليهم وصف جمهور الناخبين - أي الذين توافرت فيهم الشروط العامة التي تؤهلهم لأن تدرج أسماؤهم في جداول الانتخابات، وهم المقصودون بالأفراد طبقاً لنظرية سيادة الشعب (٢).

وإذا كان مبدأ الاقتراع العام الذي تقرّر أثر الأخذ بمبدأ سيادة الشعب يقرب مفهوم الشعب السياسي من المفهوم الاجتماعي للشعب، إلاّ أنهما لا يتطابقان في أي حال من الأحوال، وذلك بسبب بعض الشروط العامة التي يشترطها المشّرع، من الناخب، مّما يؤدّي إلى استبعاد بعض الفئات كالقصرّ وناقصي الأهليّة من مفهوم

---

(١) لمزيد من التفصيل راجع: Burdeau (ouv. cit.), Tome 4, p. 101.
الدكتور محسن خليل (المرجع السابق)، ص٤٢. الدكتور محمد كامل ليلة (المرجع السابق)، ص١٢٥.

(٢) فعلى سبيل المثال تنص المادة/٣ من قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم ٢٢ لسنة ١٩٨٦ المعدّل بقانون مؤقت رقم ٤١ لسنة ١٩٨٩ على ما يلي:
أ - لكل أردني اكمل تسع عشرة سنة شمسية من عمره في ١٣ تموز من كل سنة الحق في انتخاب اعضاء مجلس النواب إذا كان اسمه مسجلاً في أحد الجداول الانتخابية النهائية.
ب - يحرم من ممارسة حق الانتخاب:
١- من كان محكوماً عليه بالسجن لمدة تزيد على سنة واحدة بجريمة غير سياسية ولم يعف عنه.
٢- من كان محكوماً عليه بالافلاس ولم يستعد اعتباره قانوناً.
٣- من كان محجوراً عليه لذاته ولم يرفع الحجر عنه، أو لأي سبب آخر ولم يرفع الحجر عنه.

الشعب السياسي (١). إلاّ إذا جاء اليوم الذي يسمح فيه المشّرع لهذه الفئات، بالتصويت عن طريق أوصيائهم أو أوليائهم. ففي هذه الحالة ـ كما يقال ـ يلتقي الشعب في حقيقته الاجتماعية، مع الشعب بمفهومه السياسي. وهذا غير متوقّع على المدى القريب.

وفي كل الأحوال إذا كان مبدأ سيادة الأمة، قد أخذ بسيادة المجموع من الناحية النظرية المجرّدة، فإنّ مبدأ سيادة الشعب يتّجه إلى جعل السلطة في يد الشعب الحقيقي People Reel بما تتنازعه من قوى مختلفة، وما تتخلّله من اتجاهات متعارضة(٢).

لقد حاول البعض نسبة مبدأ سيادة الشعب إلى جان جاك روسو رغم استعماله في أكثر من مقام اصطلاح «المجموع»، أو «الإرادة العامة» المجرّدة والتي كانت تتناسب مع مفهوم سيادة الأمة. ودليلهم على ذلك ،ما صّرح به جان جاك روسو في الفصل الأول من الكتاب الثالث، في العقد الاجتماعي عندما قال «لنفترض أنّ الدولة تتألّف من عشرة آلاف مواطن. فالسلطات لا يمكن أن تعتبر جماعية لأنّ لكل شخص بحكم مواطنيته اعتباره الفردي. وهكذا تكون نسبة سيادة كل فرد كنسبة واحد إلى عشرة آلاف(٣).

هذا ونظراً لما يمتاز به مبدأ سيادة الشعب، وما يُرتّبه من نتائج تتطابق في كثير من الأحيان، مع المنطق الديمقراطي السليم، فقد سرى في الدساتير الفرنسية حال قيام الثورة الفرنسية فقط بأربع سنوات، حيث اعتنقه ـ كما أسلفنا ـ دستورها الصادر في

---

(١) ويقصد بالاقتراع العام ـ كما سنبيّنه تفصيلاً فيما بعد ـ عدم تقييد الناخب بشرط النصاب المالي أو الثقافي أو الانتماء إلى طبقة معينة لذا يكتفي بشرط الجنسية والسن والأهلية في أغلب التشريعات. فمثلاً لا يشترط قانون الانتخاب لمجلس النواب الأردني رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٠ المعدّل وقانون ١٩٨٦ أيّة شروطٍ من تلك التي تحول الاقتراع إلى اقتراع مقيّد. انظر المادة الثالثة من هذا القانون. ولمزيد من التفصيل حول الاقتراع العام والاقتراع المقيّد انظر: الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص١٠٢ـ١٢٩.
وبصفة عامة انظر: Scott and Korbin: British Constitution. London. Butter Worth, 1979, p. 56.

(٢) الدكتور وحيد رأفت، والدكتور وايت إبراهيم: القانون الدستوري، ١٩٣٧، ص١٠٨.

(٣) Hauriou, Gicquel, et Gilar. (ouv. cit.), p. 376.
الدكتور عبدالحميد متولي: الإسلام ومبادىء نظم الحكم (المرجع السابق)، ص١٩٩، وأيضاً: Duverger, M. Les Partis politiques. Huiteme ed. librairie armand colin Paris, 1973, p. 465.

٢٤ حزيران ١٧٩٣، ودستور السنة الثالثة. أمّا دستوري ١٩٤٦، ١٩٥٨ والمعمول بها حالياً فقد أراد - كما يرى أغلب الفقهاء - التوفيق بين وجهات النظر المتعارضة، التي شكّلت منها اللجنة التأسيسية، فنصّ كل منهما في فقرته الأولى من المادة الثالثة أنّ «سيادة الأمة ملك الشعب الفرنسي»[(١)].

أمّا الدساتير العربية، فقد تبنّى الكثير منها مبدأ سيادة الشعب، نذكر منها الدستور المصري المؤقّت لعام ١٩٦٤، حيث نصّ في المادة الثانية «السيادة للشعب وتكون ممارستها على الوجه المبينّ في الدستور». كما أخذ بها الدستور الحالي المعدّل، إذ نصّ في المادة الثالثة على أنّ «السيادة للشعب وحده، وهو مصدر السلطات ويمارس الشعب هذه السيادة، ويحميها ويصون الوحدة الوطنية، على الوجه المبينّ في الدستور. كذلك ينص الفصل الثالث من الباب الأول للدستور التونسي ١٩٥٩ على أنّ «الشعب التونسي صاحب السيادة يباشرها على الوجه الذي يضبطه هذا الدستور». وينص الدستور السوري الحالي ١٩٧٣ في الفقرة الثانية من مادته الثانية «السيادة للشعب يمارس السلطات على الوجه المبينّ في الدستور». كذلك أخذ به دستور العراق الصادر في ١٦ تموز ١٩٧١ في مادته الثانية «الشعب مصدر السلطة وشرعيتها»، وكذلك دستور الجمهورية العربية الليبية المؤقت ١٩٦٩، ودستور جمهورية السودان الديمقراطية ١٩٧٣، ودستور دولة البحرين ١٩٧٣، ودستور الجزائر الصادر عام ١٩٧٦، والذي نصّ في مادته الخامسة على أنّ «السيادة الوطنية ملك للشعب يمارسها عن طريق الاستفتاء، أو بواسطة ممثليه المنتخبين.

هذا ويلاحظ أنّ جميع دساتير الدول العربية، التي أخذت بمبدأ سيادة الشعب كانت متّفقة مع النظام القائم فيها، وهو النظام الجمهوري، باستثناء دولة البحرين، إذ

---

(١) La Souuverainete nationale appartien au peuple francais. Hauriou. Gicquel. et Gilar. (ouv. cit.), p. 278.

هذا ويجب أن ابينّ هنا أنّ الترجمة الحقيقية للنص كما ورد في الفقرة الأولى من المادة (٣) من الدستور الفرنسي الحالي ليست أنّ «سيادة الأمة ملك الشعب الفرنسي» وإنما «السيادة الوطنية ملك للشعب الفرنسي». لمزيد من التفصيل راجع بحثنا بعنوان «الناخب والمرشّح في قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم ٢٢ لسنة ١٩٨٦ المعدل بالقانون المؤقت رقم ٤١ لسنة ١٩٨٩. منشور في مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، ١٩٩٣.

أخذ دستورها بمبدأ سيادة الشعب، إلاّ أنّه لم يرتّب على هذا النص، الآثار التي يفرضها مبدأ سيادة الشعب، وأخذ بالنظام الملكي [1].

النتائج المترتبة على مبدأ سيادة الشعب :

عملاً بمبدأ سيادة الشعب، فإنّ السيادة تتجزأ بين الأفراد وتصبح شركة بينهم يمارس كل منهم الجزء الخاص به. وهذا المعنى يؤدّي إلى نتائج هامة، وعديدة، نبينَ أهمها :

١ ـ تجزئة السيادة بين الأفراد:

يقرّر مبدأ السيادة الشعب، لكل فرد من أفراد الشعب السياسي جزءاً من السيادة. لذلك فإنّ مبدأ سيادة الشعب، يتمشّى مع نظام الديمقراطية المباشرة، حيث يكون للشعب حق ممارسة السلطة، والذي يعطي للشعب القدرة في الاشتراك في مباشرة بعض مظاهر السلطة عن طريق الاستفتاء الشعبي، أو الاقتراح الشعبي للقوانين، أو الاعتراض عليها. لذلك ذهب البعض إلى القول، بأنّ مبدأ سيادة الشعب أكثر ديمقراطية من مبدأ سيادة الامة، ما دام أنّ المبدأ الأول يفسح مجالاً للشعب لممارسة السلطة، إمّا بنفسه في جميع شؤون الحكم (الديمقراطية المباشرة)، أو بممارسة بعض مظاهر السلطة، إلى جانب المجالس النيابية (الديمقراطية شبه المباشرة)، وذلك على خلاف سيادة الأمّة الذي لا يتناسب إلاّ مع النظام النيابي [2].

٢ ـ الانتخاب حق لا وظيفة:

ما دام أنّ لكل فرد من أفراد الشعب السياسي ـ حسب مبدأ سيادة الشعب ـ جزءاً من السيادة، فإنه يكون لكل منهم الحق في مباشرة حقوقه السياسية ومنها الانتخاب.

---

(١) الدكتور رمزي الشاعر: الأيديولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة (المرجع السابق)، ص٧٣.

(١) الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص١٤.
الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٢١٣.
الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي: مبادىء الأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص٧٦.

لذلك يعتبر الانتخاب طبقاً لمبدأ سيادة الشعب حقاً وليس وظيفة (١)؛ لأنّ أهمية المجالس النيابية التي تشكّل بالانتخاب تقل بسبب المشاركة السياسية المباشرة من أفراد الشعب.

٣ ـ الأخذ بالاقتراع العام:

إذا كان الانتخاب طبقاً لمبدأ سيادة الشعب، حقاً لكل فرد من أفراد الشعب السياسي، فلكل واحد أن يمارسه إذا استوفى الشروط التنظيمية العامة. هذا التكييف للانتخاب، يؤدي إلى عدم جواز تقييده بشروط مالية، أو علمية، أو ثقافية والتي يمليها علينا مبدأ الاقتراع المقيّد، الذي يسود في ظل مبدأ سيادة الأمة. وعلى هذا ففي ظل سيادة الشعب يسود الاقتراع العام (٢). لذا فالاقتراع العام هو ـ كما يعرف عادة ـ ليس بالاقتراع المقيّد.

٤ ـ العودة لمفهوم الوكالة الالزامية ونشاة الأحزاب السياسية:

سادت نظرية الوكالة الالزامية زمناً طويلاً قبل الثورة الفرنسية، حيث كان أعضاء الهيئات العمومية etas generaux يتلقّون تعليمات ملزمة من الفئات التي يمثلونها، والتي يخضعون لها خضوعاً تاماً، باعتبارهم وكلاء عن هذه الفئات، وليسوا ممثلين عن الأمة في مجموعها[٣].

---

(١) هذا وبالرغم مما ذهب إليه الدستور المصري من نصه على مبدأ سيادة الشعب، إلاّ أنّه اعتبر الانتخاب لمجلس الشعب وظيفة وعاقب من يتخلّف عن اداء تلك الوظيفة بتغريمه جنيهاً واحداً.
الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص١٢٢.
الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٥٥.

(٢) الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق) ص٥٤.
الدكتور إبراهيم شيحا: اسس التنظيم السياسي (المرجع السابق)، ص٦١.

(٣) قد يلجا الناخبون في سبيل ضمان احترام النائب لأحكام وكالته إلى وسيلة تسمى (الاستقالة على بياض) بموجبها يحق للناخبين عزل النائب قبل انتهاء مدة نيابته إذا ما أخلّ بواجباته نحوه. انظر: الدكتور محمود حافظ: الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار النهضة العربية، ١٩٧٦، ص٣١٧ وما بعدها.
الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية، ١٩٧٥، ص١٢٦.
الدكتور عبدالحميد متولي وآخرون: القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص٣١٧.

وسيراً مع منطلق المذهب الفـردي في بادىء عـهـده، وتبنيه لمبدأ سيادة الأمة، فقد رأينا كيف حارب الفكر السياسي آنذاك الوكالة الالزامية، لأنها لا تتّفق ووحدة السيادة التي كان بموجبها، يعتبر النائب ممثلاً للأمة بأجمعها، وليس لفئة أو مصلحة معينة.

إلاّ أنّه وللتطوّر الذي لحق بالديمـقـراطيـة النيـابيـة، نتـيـجة الأخذ بمبدأ سيادة الشـعب، فـقـد أصـبح لجـمهور الناخبين تأثير كبير على نوابهم. ولم تعد العلاقة بين الناخب، والنائب مجرّد عـلاقـة اخـتـيار تنتهي بها عملية الانتخاب، بل أصبح النائب يخضع لتعليمات ورغبات ناخبيه، الذين يباشرون عليه سلطة رقابة وتوجيه قد يعجز الفـرد المجـرد القيام بها. وبالتالي كانت الأحزاب السياسية بمثابة الأجهزة Machines القـادرة على مـبـاشرة هذا العـمل على ضوء ما تمتلكه من خبرات فنية وقدرات مادية، والتي أدت في النهـاية إلى خضوع النائب لبرامج وآراء الحزب الذي يتبعه، وإلا فقد ثقة الحـزب وحرم من مساعدته في الانتخاب ... لذلك يضطر النائب طمعاً في إعادة انتخابه إلى الإلتزام بتعليمات الحزب وبرامجه، إلى أن يصبح ممثلاً للحزب قبل أن يكون ممثلاً للأمة [١].

هذا ويبـدو أن فكرة الوكـالة الإلزامـيـة، قـد لاقت قـبولاً من بعض الأنظمة التي أخـذت بها صراحـة، وبالتـالي فـقـدان النائب الذي يتوقف عن الإنتساب للحزب الذي انتخب ضمن قائمة ـ فقدانه ـ لوكالته. وكان ذلك في قانون ٢٩ فبراير ١٩٢١ الخاص بإنشاء المحكمة الانتخابية في جمهورية تشيوكوسلوفاكيا، والقانون الانتخابي في ألمانيا الصادر في ١٥ مايو ١٩٢٠ في ظل دستور فيمار الألماني المعدّل[٢].

هذا وكانت لجنة الدستور في الجمعية التأسيسية الفرنسية المشكّلة لوضع دستور

---

(١) لمزيد من التـفصيل راجع : Lafferriere: Mannuel de droit Constitutionnel. (ouv. cit.), p. 425.

الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص١٢٩.

الدكتور أنور الخطيب: القضاء السياسي (المرجع السابق)، ص٦٧.

الدكتور رمزي الخطيب: الأيديولوجيات (المرجع السابق)، ص٧٥.

(٢) انظر:

Mohammed R., Kheitmi: Les partis polituques et le droit positif francais, 1964, p. 218.

Burdeau G.: Traite de science politiques. Tome , p. 255.

الجمهورية الرابعة، فقد اقترحت عام ١٩٤٥ نظاماً للأحزاب يتضمّن أحكاماً تجيز عزل النائب بواسطة حزبه، وإن كان لم يكتب له النجاح(١).

٥ ـ الأخذ بنظام التمثيل النسبي :

لم يعد النظام النيابي في ظل مبدأ سيادة الشعب كما هو الحال، بثوبه التقليدي المتلائم مع مبدأ سيادة الأمة. فقد تداخلت بعض الإتجاهات التي تدعو إلى حق كافة الفئات والأقليات في التعبير عن إرادتها، ومن أهم هذه الإتجاهات فكرة التمثيل النسبي Porportional Representation.

وتقوم فكرة التمثيل النسبي على حق الأقليات السياسية، في تمثيل نفسها في البرلمان من خلال توزيع المقاعد النيابية في كل دائرة انتخابية، طبقاً لعدد أصوات الناخبين الذي تحصل عليه قائمة كل حزب في هذه الدائرة(٢).

٦ ـ القانون تعبير عن إرادة الأغلبية

إذا كان مبدأ سيادة الأمة ينظر إلى القانون على أساس تعبير عن الإرادة العامة للأمة، فإن القانون طبقاً لمبدأ سيادة الشعب هو تعبير عن إرادة الأغلبية الممثلة في هيئة الناخبين. وما على الأقلية المعارضة إلا الإذعان لرأي الأغلبية دون أي إعتبار آخر، طالما بقي القانون قائمًا دون تعديل أو إلغاء. وفي هذه الحالة، قد تجيز الدولة بمقتضى نظامها الدستوري الرقابة على دستورية القوانين والطعن في شرعيتها أمام كافة المحاكم أو أمام محكمة مختصة لتقرر شرعيتها أو بطلانها ومن ثم إلغائها إذا منحت تلك المحاكم صلاحية إلغاء القانون المخالف للدستور(٣).

---

(١) انظر: الدكتور أنور رسلان: الديمقراطية بين الفكر الفردي والفكر الاشتراكي (المرجع السابق)، ص١٩٠. الدكتور طعيمة الجرف: نظرية الدولة (المرجع السابق)، ص٢٧٠.

(٢) Duverger, M.: Les partis politiques (ouv. cit) p. 192.
Hauriou. Gicquel, et Gilard (ouv. cit) p. 310.

(٣) لهذا انشأت بعض الدساتير محكمة دستورية لممارسة الرقابة على دستورية القوانين وإلغاء الباطل من القوانين إلغاءً كلياً. انظر على سبيل المثال المادتين (١٧٤، ١٧٥) من الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية. انظر: الدكتور وحيد رافت والدكتور وايت إبراهيم: القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص٢٨١. الدكتور عبد الحميد متولي: نظام الحكم في إسرائيل، منشأة المعارف، ١٩٧٩، ص٧٤. الدكتور كمال الغالي: مبادىء القانون الدستوري والنظم السياسية، دمشق، ١٩٧٦، ص٤٢٥.

نقد مبدأ سيادة الشعب :

إذا كان الاتجاه الغالب للدساتير المعاصرة في تبنّي مبدأ سيادة الشعب، لكونه أكثر ملاءمة للديمقراطية، إلاّ أنّه مع ذلك تعرّض لبعض الانتقادات وأهمها:

١ ـ تجسيد علاقة التبعيّة بين النائب والناخب، بحيث يعود الأول ملتزماً بآراء ومعتقدات الثاني، بغض النظر عن صحتها، أو خطئها. لذلك قيل، أنّ ارتباط النواب بناخبيهم بمثل هذا الارتباط، يؤدّي إلى إحياء الوكالة الالزامية. التي عانى منها أعضاء المجالس النيابية، وانتقدها بشدّة الفقه الدستوري؛ لأنها في النهاية ستؤدّي مثلما أدّته قبل الثورة الفرنسية، من تغليب الصالح الخاص للناخبين على الصالح العام. وهذا بدوره يؤدّي بأوخم العواقب على الحياة النيابية وعلى الدولة على حدٍ سواء[١].

٢ ـ لقد قيل، بأنّ نظرية سيادة الأمّة تؤدّي إلى الاعتراف بوجود شخصية معنوية للأمّة، إلى جانب شخصية الدولة، وبالتالي وجود شخصيتين معنويتين يتنازعان السيادة، وهذا بدوره يؤدّي إلى نوع من عدم الاستقرار والاضطراب.

إنّ الأخذ بمبدأ سيادة الشعب لن يحل المشكلة؛ لأنّه في الواقع يجزيء السيادة ويجعلها مقسّمة بين أفراد الشعب، فيزيد الأمر تعقيداً والموقف اضطراباً، وعدم وضوح وذلك لعدم تحديده لصاحب السيادة الفعلي: هل هو الفرد، أم الشعب، أم الدولة؟

لكن مع ذلك ذهب جانب من الفقه إلى محاولة التغلّب على هذه المشكلة في محاولة منه لازالة الغموض الذي يكتنف مبدأ السيادة في هذا المجال ففرّق بين سيادة الدولة والسيادة في الدولة.

فسيادة الدولة ـ كما ذكرنا ـ تعني عدم الخضوع لسلطة أخرى عليا سواء في

---

(١) لمزيد من التفصيل راجع:. Laferiere: Manuel de droit const. (ouv. cit.), p. 425.
الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٥٦.
الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٢٤.
الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص١٢٧.

الداخل أو الخارج. وهي كما صوّرناها بمظهرها الخارجي والداخلي. أمّا السيادة في الدولة فتعود إلى ممارسها، وصاحب صفة الأمر فيها، وهذا ما حاولت بيانه وتفسيره كل من نظرية سيادة الأمة، وسيادة الشعب[1].

تقدير النظريتين :

لقد ساد مبدأ سيادة الأمة في القرن الثامن عشر، كرمز لتحرّر الفرد وسلاح لمحاربة الاستبداد، ووسيلة لتقييد السلطان المطلق للحكام، خاصة بعد انتصار السلطة الزمنية (اقطاع وملكية) على الكنيسة. لذلك تبنّته الثورة الفرنسية، وأدرجته في إعلانها الشهير بإعلان الحقوق الفرنسي الصادر عام ١٧٨٩، ثمّ تبنّته الدساتير الفرنسية على النحو الذي أشرنا إليه، وقد أخذت به دساتير أخرى مقارنة.

هذا ونظراً لما تعرّض له مبدأ سيادة الأمة من انتقادات، وما مرّ به من أزمات، فقد تنكّر أغلب الفقه لمبدأ سيادة الأمة، وشايع مبدأ سيادة الشعب ظناً منه على قدرته في تحقيق ما عجز مذهب سيادة الأمة عن تحقيقه، وكذلك كان شأن الدساتير الحديثة.

فقه القانون العام المعاصر انقسم في تقييمه للنظريتين إلى ثلاثة اتجاهات :

- اتجاه يقضي بأنّ سيادة الأمة مبدأ نشأ وانتشر لظروف خاصة مرّت بها شعوب معينة. وحيث أنّ هذه الظروف قد انتهت وتبدّلت، فلسنا بحاجة لهذا المبدأ. لذا يجب دفنه بجوار أصحابه[2].

- اتجاه ثانٍ يميل إلى الأخذ بمبدأ سيادة الأمّة ويفضّله على مبدأ سيادة الشعب؛ لأنّه أكثر انسجاماً وتطابقاً مع الديمقراطية الحقيقية[3].

---

(١) انظر: الدكتور محسن خليل : النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٥٠.
الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٢٠٨.
الدكتور إبراهيم شيحا: مبادىء الأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص١٤.

(٢) الدكتور عبدالحميد متول: القانون الدستوري والأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص١٦٦
مبادىء نظام الحكم في الإسلام (المرجع السابق)، ص١٧٦.

(٣) الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٦٠.
الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص١٢٨.

- أمّا الاتجاه الثالث، فيسعى إلى ترجيح مبدأ سيادة الشعب، على مبدأ سيادة الأمة؛ لأنّه أكثر انسجاماً وتطابقاً مع الديمقراطية الحقيقية [١].

والحقيقة أنّه وبالرغم من صحّة الوقائع التي تعبرّ عن وضع الحالة الدستورية التي عاصرت مبدأ سيادة الأمة، وما عايشته من استبداد في أنظمة الحكم، وانتهاك لحقوق الأفراد وحرياتهم، إلاّ أنّ ذلك لا يقوم دليلاً ثابتاً وواضحاً على قصور هذا المبدأ في تحقيق الأهداف الأصلية التي نشأ لخدمتها؛ لأنّ ذلك إنْ دلّ على شيء، فإنّما يدلّ على سوء في التطبيق أكثر من قصور في المبدأ. خاصة وأنّه تعاصر مع انتشار المذهب الفردي التقليدي ذي الدور السلبي للدولة الذي كان يفتقر للكثير من الضمانات الفعلية والعملية، لحقوق وحريّات الفرد رغم أنّه ظهر أساساً لحماية الحقوق الطبيعية له وجعله غاية مقدّسة للمجموع لا يجوز المساس بها.

صحيح أنّ مبدأ سيادة الشعب ذو مضمون أكثر واقعية، وأدقّ تصوّراً لممارسة الديمقراطية، إلاّ أنّ سبب انتشاره يعود بصفة أساسية إلى معاصرته لسيطرة المبدأ الاجتماعي وانتشاره، والذي اقتضى من الدولة تدخّلاً حقيقياً لتقرير حقوق الأفراد ليست الطبيعية فحسب، وإنّما الاجتماعية والاقتصادية كذلك، بل وضمان حمايتها وتمتّع الأفراد بها [٢].

---

(١) الدكتور إبراهيم شيحا: مبادىء الأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص١٤.
الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسة (المرجع السابق)، ص٣٤، ومن الفقه الغربي انظر:
Burdeau, G.: Traite de science politiques, Tome III, p. 255.
Dverger, M. Des partis politiques. (ouv. cit.), p. 465.

(٢) لمزيد من التفصيل راجع بحثنا بعنوان «المذهب الاجتماعي وأثره على الحقوق والحريات العامة في كل من الدستور الأردني والمصري»، منشور في مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، م١، ع١، ١٩٨٦.

الفصل الثالث
أصل نشأة الدولة

عندمـا بدأ الفقيه الانجليزي Hinsley في بحث مـوضـوع أصل الدولة في كـتابه المشهور «السيادة» Sovereignty وصف الدولة بأنها ضرب من خـيـال الفـلاسـفـة Fiction of the Philosophers، وذلك كـمـقدمة لمناورة فقهية لعرض بعض النظريات التي تناولت هذا الموضوع [١].

لقـد تبنّى المفكّرون العـديد من المذاهب والنظريات لتـفـسير وبيـان نشأة الدولة. وسنعرض بإيجاز أهم هذه المذاهب والنظريات كلاً في مبحث مستقل في هذا الفصل.

---

(١) Hinsley, F.: Sovereignty. (ouv. cit.), p. 3.

المبحث الأول

نظريـــة القـــوة

تـرى هـذه الـنظرية أنّ الدولة مـصـدرها الأول القـوة والصراع بين الجماعـات البـدائيـة. ولهذا، فـالدولة طبقاً لنظرية القوة لا تعدو أن تكون في الواقع نظاماً فرضه شـخص أو أشـخـاص، بطريق العنف على باقي الأفـراد لحـملهم على الخـضوع لهم واحترامـهم. ويحاول أنصار هذا الاتجاه الاستشهاد بوقائع تاريخية تبينّ عنصر القوة وأهميته كمصدر فعّال لنشأة الدولة [١].

لم تجـد هـذه النظرية صـدىً واسـعـاً لدى الفـقـه العـالمي، وذلك لأنّه إذا كـان الاخـتلاف بين الحاكم والمحكومين مصدره القوة والغلبة، فإنّ الدولة في الوقت الحاضر لا تقـوم فـقط على فكرة الاخـتلاف السياسي، وإنّما تلعب السلطة دوراً هاماً باعتبارها العنصر الرئيسي للتنظيم السـياسي الحديث، وما الحاكم إلاّ ممارس لهذه السلطة فقط. ولذلك فـالبـحث هنا يجب أن يدور حول السلطة وليس حول من يمارسـها أو الحاكم. هذا بالإضـافـة إلى أنّه إذا كـان مظهـر القـوة قد تمثّل في نظر الكتّاب القدامى في القوة المادية وحدها كالانتصار في الحروب، فإنّ القوة في معناها الحديث يتّسع ليشمل الفكر والاقتصاد والسياسة [٢].

هذا ويشير الفـقـه إلى أنّه إذا كان التاريخ القديم يدعم بوقائعه هذا الأساس، فإنّ

---

(١) الدكتور فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص٣٣١.

(٢) الدكتور إبراهيم شيحا: مبادىء الأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص١٨٢.

انظر: Burdeau: Traite de Science Politiques. Tome II, p. 14.

هـذا ويُعـدُّ ابن خلدون من أولئك الذين تبنّوا نظرية القـوة، حـيث أوضح في كـتـابه المشـهـور «المقـدمـة» هذا الافتراض وحـدد كـيـفية نشأة الدولة وانهيارها. وقد أيّده في ذلك بعض الكتّاب والسـيـاسيين في أوروبا أمثال والترباجوت Bagehot في كـتـابه «الطبيعة والسياسة»، ووينكس Jenks الذي يعـدُّ مـؤيداً بارزاً لهذه النظرية الذي بينّ في كتابه «تاريخ السياسة» أنّه ليس هناك أدنى صعوبة في إثبات أنّ كل المجتمعات السياسية الحديثة تدين بوجودها بشكل مباشر أو غير مباشر إلى القوة والحرب. فالحرب عنده هي التي تلد الدولة.

الدكـتـور محمـد عـبد المعز نصر: في النظريات والنظم السياسية، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٨١، ص١٠٣.

العديد من الدول الحديثة في آسيا وافريقيا وأمريكا الشمالية قد نشأت نتيجة لاستقلال المستعمرات وليس بناءً على نظرية القوة (١). إنّ القوة عنصر هام للدولة من أجل الوحدة والأمن، وبدونها تصبح الدولة فريسة للعوامل الهدّامة. ولكن القوة وحدها لا تكفي لأن تكون مصدراً أو أصلاً منشأة الدولة (٢). لذلك يقال أنّ «القوة بدون الحق يمكن أن تكون في أحسن الأحوال مؤقتة، ولكن القوة مع الحق أساس دائم للدولة».

المبحث الثاني
نظرية تطور الأسرة

تقوم هذه النظرية إلى ارجاع أصل الدولة إلى الأُسرة، وأساس سلطة الحاكم إلى السلطة الأبوية المتمثلة في ربّ الأُسرة. فأصل الدولة طبقاً لهذه النظرية، هي الأُسرة التي تعتبر الخلية الأولى للدولة. هذه الأُسرة تطوّرت فكوّنت عشيرة، ثم اتّسعت العشيرة وزاد عددها فاحتلّت بقعة معينة من الأرض لتسكنها، فأصبحت قبيلة، ومن مجموع القبائل تكوّنت القرية. وبتجمّع القرى ظهرت المدينة، ومن انضمامها إلى مدن أخرى تكوّنت الدولة(٣).

تعرّضت هذه النظرية إلى انتقادات متعدّدة، أهمها :

١ ـ اثبت علماء الاجتماع أنّ الأسرة لم تكن الخلية الاجتماعية الأولى، وذلك لأنّ غريزة الاجتماع والتكاتف ضد مخاطر الطبيعة هي التي دعت الأفراد إلى التجمّع ولم تظهر الرابطة الأسرية إلاّ في وقت لاحق(٤).

٢ ـ لقد قيل أنّه من الخطأ القول بأنّ كل دولة قد مرّت بالمراحل التي يبيّنها أنصار

---

(١) Burdeau: Traite de Science Politiques. (ouv. ci.), p. 15.

(٢) انظر الدكتور محمد عبد المعز نصر (المرجع السابق)، ص١٠٤.

(٣) الدكتور عثمان خليل: المبادىء الدستورية العامة، القاهرة، ١٩٣٤، ص٣٠.
الدكتور محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص٧.

(٤) الدكتور إبراهيم شيحا : مبادىء الأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص٨٩.

هـذه الـنـظـرية، لأنّ التـاريخ لا يؤيّد هذه المسيرة المثـاليـة، وأكبر دليل على ذلك أسلوب نشأة الولايات المتحدة الأمريكية [١].

٣ ـ ومـن أهـم الانـتـقـادات التي وجّهت إلى نظرية تطوّر الأسرة واعـتـبـارها اللبنة الأساسية لنشأة الدولة، هو محاولة تفسير علاقة السلطة بالدولة بتلك التي تربط رب الأُسرة بالأُسرة، حـيث أنّ هذه الأخيرة تتـمـيّز بالشـخصية وتفنى بوفاة رب الأُسرة، أمّا السلطة فـهي مجردة عن من يمارسـهـا وهو الحـاكم والتي لا تنتهي بزواله، فهي دائمة ومنفصلة عنه [٢].

المبحث الثالث
النظريات العقدية

ظهـرت فكرة العقد كأساس لنشأة الدولة منذ فترة زمنية بعيدة، حيث استخدمها كـثير من رجـال الفكر والدين كوسيلة لدعم آرائهم واتجاهاتهم السياسية في تأييد، أو محاربة السلطان المطلق للحكام. إلاّ أنّ هذه النظريات بثـوبها الحـالي بما تتـضمّنه من مـفـاهيم سياسية تتعلّق بالسلطة وممارستها والأفراد وحقوقهم، إنّما ترجع إلى القرن السادس عشر، والتي ساهم في صياغتها وإبراز مضمونها كل من هوبز Hobbes، لوك Lock، وروسو Rousseau [٣].

اتّفـقت النظريات التي قـال بها هؤلاء الفـلاسفة على ارجاع نشأة الدولة إلى فكرة العـقد، وأنّ الأفراد قد انتقلوا من الحياة البدائية التي كانوا يعيشونها إلى حياة الجماعة المنظمة بموجب العقد.

---

(١) الدكتور محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص٨٨؛
الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٩٥.

(٢) الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٢١١

(٣) حـيث ذهب البـعض إلى أنّ من لمح بالحديث عن العقد الاجتماعي هم الأبيقريون الذين ينتسبون إلى مـدرسـة ابيـقـور في القـرن الثـالث ق.م. وهدف هذه المدرسة الاهتمام بالأفراد ورفاهيتهم والدعـوة إلى المساواة والاخاء بين الناس. انظر:

Barker, E.: An Introduction of Social Contract, p. 28.

وتتركّز أفكار الفلاسفة الثلاثة حول حياة الأفراد الفطرية والبدائية، والتي لم تستطع قوانينها تنظيم ما يستجدّ في هذه الحياة من علاقات إنسانية ومبتكرات تكنولوجية، مّما دعت الأفراد إلى التفكير بترك هذه الحياة وتكوين مجتمع سياسي ينظّم لهم جوانب الحياة المختلفة ويكفل لهم الاستقرار الدائم. كل ذلك دفعهم إلى إبرام عقد اجتماعي Social Contract نشأت بمقتضاه السلطة الحاكمة [١].

وإذا كان الفلاسفة الثلاثة قد انطلقوا من نقطة بداية واحدة، إلاّ أنهم توصّلوا إلى نتائج مختلفة، اختلفت بموجبها التأثيرات على المبادىء والأفكار السياسية التي انعكست عن هذه النظريات.

هوبز Hobbes :

عاش هوبز في فترة تاريخية تميّزت بالاضطرابات في كل من انجلترا وفرنسا، مّما كان لها بالغ الأثر على فكره الذي عبرّ عنه بتأييده المطلق للحاكم، وذلك لخوفه من التغيرّات السياسية المتلاحقة في النظام السياسي [٢].

وفي كتابه «العملاق» Le Vithan ، يبينّ هوبز الغوغائية التي مثّلتها حياة الأفراد الطبيعية حياة بدون رفق أو جمال، بدون نغمة هادئة أو سلام، بدون ثقافة أو صناعة «حياة الإنسان وحيدة فقيرة دنيئة ووحشية في هذه الحالة التعيسة كان هناك فقط النزاع بين الأفراد، حرب دائمة، أو كما يقول War of all against all خوف مستمر وخطر العنف الدموي الذي كان يهدّد الأفراد. وبالتالي كانت كتاباته تمثّل الدفاع عن حق الملك في الحكم ضد أنصار سيادة البرلمان أثناء الحرب الأهلية التي نشبت في انجلترا [٣].

---

(١) الدكتور رمزي الشاعر: الأيديولوجية وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة، مطبعة عين شمس، ١٩٧٩، ص١٨.

الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية، ١٩٧٥، ص٢١٩. أيضاً :

McGloskey, H.: The political philosophy of liberalism. 1973, p. 4.

(٢) الدكتور فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص٢٨.

(٣) أراد هوبز من تبريره للحكم المطلق أن يؤيّد الـ ستيوارت في انجلترا والذي كان ربيباً لها في مواجهة كرومويل ١٥٨٨ـ١٦٧٩. =

ويبرز هوبز حق الملك المطلق في الحكم من خلال طبيعة العقد الذي أُبرم بين الأفراد للتخلص مّما رتّبته الطبيعة الإنسانية ونزعتها الشريرة التي قاساها الأفراد في الحياة الفطرية قبل إبرام العقد. هذا العقد يلتزم فيه كل فرد بالتنازل الكلي والمطلق عن كافة حقوقه وحرياته الطبيعية للسلطة التي أقامها أيّاً كانت مساوئها واستبدادها. لأنها مهما بلغت من السوء فلن تصل حالة الحياة الطبيعية التي كانوا يعيشونها. بل أنّ وضع أي قيد على الحاكم، أو ترتيب أي التزام عليه يجعل العقد الاجتماعي قاصراً عن تحقيق الغرض منه (١).

وهكذا يتمتّع الحاكم على الأفراد بسلطة مطلقة، ولا يحق للأفراد مخالفة هذا الحاكم مهما استبدّ أو تعسّف. لذا يعتبر هوبز من أنصار الحكم المطلق(٢).

ومن ذلك يرى هوبز أنّ السلطة المطلقة للحاكم يمكن أن يكون لها حدود استثنائية خاصة، إذا لم يستطع ذلك الحاكم مواصلة واجبه الرئيسي، وهو كفالة الحياة والأمن لرعاياه. ففي هذه الحالة يستطيع الشعب أن يتحرّر من التزاماته العقدية(٣).

جون لوك J. Luck :

ينتسب جون لوك إلى عائلة انجليزية بروتستانتية متديّنة، مما دفع والده الذي

= انظر: Baradat, Leon Political Ideologies. (op. cit.), p. 55.
وايضاً الدكتور إبراهيم شيحا: مبادىء النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٨٠.
هذا وتجدر الإشارة هنا إلى أنّ هوبز كان قد استعان في فلسفته السياسية بما ساد في القرن السابع عشر من علوم طبيعية. بل يعدُّ هوبز من أشهر مَمن خرجوا على فلسفة العصور الوسطى الدينية وأقام دراساته على أساس مادي علمي. وبالتالي جاء تفسيره للكون والمجتمع تفسيراً مادياً مطلقاً من خلال تحليله حركة الإنسان كجزء من هذا العالم المؤلف من أجسام مادية طبيعتها الحركة. لمزيد من التفصيل راجع الدكتور محمد عبد المعز نصر: في النظريات والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص٧٠.

(١) الدكتور عبد الكريم أحمد: مبادىء التنظيم السياسي، القاهرة، ١٩٧٥، ص٤٥.
(٢) الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص١٦٨.
الدكتور رمزي الشاعر: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٩٢.
(٣) الدكتور محمد عبد المعز نصر: في النظريات والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص٧٥.

كـان يعـمل محامـياً إلى حثّه لدراسة الفلسفة والدين. ولكنّه ما لبث أن عزف عن ذلك ليدرس الطب في جامعة اكسفورد ليتخرّج كطبيب عام ١٦٧٥ (١).

لم يكتفِ لوك بما اطلع عليـه أثناء دراسـته للفلسفة والطب، بل كانت له اطلاعات واسـعـة في المبـادىء السـياسية والاقتصادية والتربوية، تبلورت كلها في مؤلّفاته التي تشرح رأيه وتعبّر عن نظريته الاصلاحية ومحاربته للحكم المطلق(٢).

وإذا كـان لوك يتّفق مع هوبز في تأسـيس المجتمع السياسي على العقد الاجتماعي الذي أبرم بين الأفـراد لينتقلوا من الحياة البدائية إلى حياة الجماعة، إلاّ أنّه يختلف معه في وصف الحياة الفطرية والنتائج التي توصّل إليها.

فـالحـياة الفطرية الطبيعية للأفراد عند لوك كانت تنعم بالخير والسعادة والحرية والمسـاواة تحكمها القوانين الطبيعية (٣). وإذا كـان الإنسان في حياة الفطرة حراً وسيداً مطلقـاً على نفـسـه وممتلكاته، مـتساوياً مع غيره وليس تابعاً لأحد، فلماذا يتخلّ عن حريته ويخضع نفسه لسيطرة وقيادة أي قوة أخرى؟

إنّ الفـرد بالرغم من أنّ لديه مثل هذا الحق في حالة الفطرة، إلاّ أنّ استمراره ليس مـؤكّداً بسـبب مـا يمكن أن يتـعرّض له من اعتداءات الآخرين. هذا ما دفعه راغباً إلى ترك هذه الحـالة التي ـ مـهما كـان فـيـهـا حرّاً ـ إلاّ أنهّا مملوءة بالمخاوف والأخطار الدائمـة، وبالتـالي الانضمام إلى مجتـمع ما مع الآخرين من أجل المحافظة المتبادلة على أرواحـهم وحرياتهم وأملاكهم التي سمأها لوك «بالملكية»، وكان ذلك بعقد أُبرم بينهم وبين الحـاكم، تمّ فـيـه التنازل عن القـدر الضروري من حـقـوقـهم الطبيعية، لإقامة

---

(١) Oconnor, D.: John Lock. London, 1952, p. 267.
والدكتور فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص٢١١.

(٢) من أهم مؤلّفات جون لوك:
Two Treaties of Civil Government.
A Letter for Toleration.
An Essay Concerning Human Understanding.

(٣) يصـفها لوك بقوله «حالة سلام وثقة وتعاون متبادل وصيانة للذات، وأنّ الناس كانوا يعيشون سوياً وفق العقل من غير رئيس عام ذي سلطان ليحكم بينهم». انظر مؤلفه :
Lock: The Second Treatise of Governmet. 1690, p. 11.

السلطة، مع الاحتفاظ بباقي الحقوق التي يجب على الحاكم حمايتها، وعدم المساس بها. وبالتالي فالسلطة التي تمنح للحاكم بموجب هذا العقد لا تكون مطلقة، وإنّما مقيّدة بما يكفل تمتّع الأفراد بحقوقهم الطبيعية الباقية والتي لم يتنازلوا عنها.

فالحاكم طبقاً لنظرية لوك طرف في العقد كما هم الأفراد، وبالتالي ما دام أنّ شروط العقد قد فرضت على الحاكم الكثير من الالتزامات فهو مقيّد وملتزم بتنفيذ الشروط. وإلاّ جاز للأفراد مقاومته وفسخ العقد (١). لذا يعتبر جون لوك من أنصار الحكم المقيّد الذي بمقتضاه يجب أن يراعي الحاكم الصالح العام ويتقيّد بالعمل لخدمته بغضّ النظر عن مصالحه الخاصة(٢).

وفي تبرير جون لوك لحقّ مقاومة الحاكم، يسوق لنا أمثلة لسلوكيات الحاكم التي يتعدّى فيها على ما أسماه «الحكومة»، وذلك بتغييره في السلطة التشريعية. ويحدث هذا التغيير في الحالات التالية :

١ ـ عندما يحل الحاكم ارادته محل القوانين التي تعبرّ عن إرادة الشعب الحقيقية.

٢ ـ عندما يغيرّ الحاكم نتيجة الانتخابات الشعبية بأي وسيلة بدون رضى الشعب.

٣ ـ عندما يعطّل الحاكم السلطة التشريعية عن الاجتماع في الوقت المحدّد لها لممارسة اختصاصاتها، أو يقيّدها لمصلحة شخصية.

٤ ـ إذا قام الحاكم بتسليم مقدّرات الشعب إلى قوة أجنبية ولو بموافقة السلطة التشريعية.

بل أنّ لوك يرى بأنّه لا يقتصر انحراف الحاكم الذي يجيز مقاومته على تغييره في

---

(١) لمزيد من التفصيل راجع :
الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٧٣.
الدكتور رمزي الشاعر: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٩٣
الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٧٢.
الدكتور أحمد عبدالقادر: دراسات في المذاهب السياسية، القاهرة، ص٢١.

(٢) ويرى لوك أنّ الواقع والتاريخ يدلّنا على أنّ الشعب كثيراً ما لجأ إلى مقاومة طغيان الحاكم كلما دفع بهم إلى البؤس وسوء المعاملة من قبله مهما ادّعى بأنّه مقدّس وآلهي وأنه منحدر من السماء أو مستمد سلطته منها.

السلطة التشريعـيـة، أو التأثير عليها، وإنّما يشمل ذلك لانحراف عدم قيامه بالواجبات التنفيذية الملقاة عليه [١].

جان جاك روسو J. J. Rousseau :

لقـد أشاد هوبز بنظرية السيادة في الدولة، ورأى في اطلاقها وتركيزها في شخص واحـد هو شـخص الملك؛ وسـيلة فـعّالة لضبط الاضطراب والحروب الأهلية في بلاده، ولكنه لم يكن يتـخـيّل أن يأتي من بعده جان جاك روسو J. J. Rousseau ليستخدم نظريته في السيادة المطلقة ليعطيها للأمة وليس للملك[٢].

يعـتبر الفيلسوف السياسي ج. ج. روسو، أبعد وأعمق أثراً في تطوّر الفكر السياسي الحـديث، من زمـيليـه السـابق ذكرهما أصحاب النظريات العقدية. فابتداءً من الثورة الفـرنسـيـة حـتى وقـتنا الحاضر ظلّت آراؤه موضوع دراسة وتقييم مستمرين. وقد جـاءت أفكاره وآراؤه في عـدّة مـؤلفـات ومـقالات منها «اعترافات»، و «أميل»، و«أصل عـدم المسـاواة»، ولكن أهم مـؤلفـاته هذه وأعـمـقها أثراً في الفكر السياسي بل التاريخ السـيـاسي هو «العقد الاجتماعي Le Contract Social» الذي اعـتبر فـيما بعد إنجيلاً للثورة الفرنسية.

وإذا كان روسو يتّفق مع لوك في وصف الحياة الفطرية بأنها حياة خير وسعادة يتـمـتّع فـيـهـا الأفـراد بالحـرية والاستقلال والمساواة، إلاّ أنّه اختلف معه في أسباب التعاقد وأطرافه، ومن ثمّ النتائج التي تترتّب على ذلك.

فـفي الوقت الذي ذهب فـيـه لوك إلى تفـسير رغبة الأفراد في التعاقد على أساس ضمان اسـتـمـرارية المساواة والحريات العامة وضمان السلم الاجتماعي، فإنّ روسو يرجـعـه إلى فـسـاد الطبـيـعة والحياة العصرية، وذلك بظهور الملكية الخاصة وتطوّر الصناعـة ومـا رتّبتاه من إخلال بالمساواة وتقييد للحريات. وبالتالي كان لا بدّ للأفراد

(١) الدكتور محمد عبد المعز نصر: في النظريات والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص٨٥.

(٢) الدكـتـور محمد المعز نصر: في النظريات والنظم السياسية، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٨١، ص٨٨.

وللمـزيد من التـفصيل راجع: الدكتور عبدالحميد متولي: مبدأ السيادة في الإسلام، بحث منشور بمجلة الحقوق ـ كلية الحقوق بجامعة الاسكندرية، العدد الثالث والرابع ١٩٦٢ـ١٩٦٣، ص٧٥.

من السعي للبحث عن وسيلة يستعيدون بها المزايا التي كانوا يتمتعون بها في حياتهم الطبيعية دون الرجوع من جديد إلى حياة الفطرة لأنّ ذلك مستحيلا (١).

من أجل ذلك، فقد اتّفق الأفراد فيما بينهم على إبرام عقد اجتماعي يتضمّن، تنازل كل فرد عن كافة حقوقه الطبيعية لمجموع الأفراد الذين تمثلهم في النهاية الإرادة العامة، وهي إرادة مستقلة عن إرادة الأفراد. فأطراف العقد هنا المجموع كوحدة واحدة والأفراد بصفتهم الفردية.

على أنّ التنازل لا يفقد الأفراد حقوقهم وحرياتهم لأنّ الحقوق والحريات المدنية Civil Liberties التي تنشأ بموجب هذا العقد استبدلت بتلك الطبيعة Natural المتنازل عنها للإرادة العامة، والتي ما هي إلاّ مجموع هذه الحريات والحقوق، والتي يخلقها ويهدّدها وينظّمها ويحميها التنظيم السياسي الناشىء بمقتضى هذا العقد. وعلى هذا تبقى المساواة بين الأفراد قائمة.

وبقدر ما يدين ج. ج. روسو لفكرة السيادة المطلقة عند هوبز فهو يدين لجون لوك بتوجيه نظرية السيادة المطلقة نحو الأمة(٢).

فحين تمّ التعاقد بين الأفراد ومجموعهم حلّت محلّهم هيئة أخلاقية جماعية تألّفت من مجموع الأعضاء الذين تعاقدوا والتي استمدّت من هذا العقد وحدتها وشخصيتها العامة وحياتها وإرادتها. وأنّ هذا الشخص العام الذي يتكوّن على هذا النحو من جميع الأشخاص الآخرين سمّي سابقاً «بالمدينة»، أمّا الان فيسمّى «بالجمهورية»، أو بالمجتمع السياسي، ويطلق عليه أعضاؤه اسم «الدولة». وهكذا يبّرر روسو خضوع الأفراد خضوعاً مطلقاً لصاحب السيادة باعتماده على تفسير الإرادة العامة(٣).

فالحكومة لا تقوم على أساس تعاقد بينها وبين المواطنين، وإنما هي هيئة من

---

(١) هذا ويذهب البعض إلى أنّ حياة السلام التي كانت سائدة في مجتمع الفطرة لم تكن كافية لإشباع رغبات الفرد، مّما دعاه إلى التفكير في التعاقد. انظر:

Baradat, Leon: Political deologies. (op. cit.), p. 66.

Duguit, Leon: Traite de droit constitutionnel, 2ed Tome 2, Paris, 1923, p. 17.

(٢) انظر بحث الدكتور عبد الحميد متولي: مبدأ السيادة في الإسلام (البحث السابق بيانه)، ص٥٧.

(٣) يقول روسو «ولكي لا يكون العقد الاجتماعي مجرد قول فارغ، فهو يتضمّن التعهد بأنّ من يرفض طاعة الإرادة العامة سيضطر لان يفعل ذلك بواسطة المجتمع كله». انظر:

Rousseau: Social Contract I. Ch. VI. p. 41.

المواطنين مكلّفة من قِبَل صاحب السيادة بمباشرة السلطات الذي له أن يستردّها وأن يسندها إلى أشخاص آخرين. وعلى هذا ففي الحالة التي تسيء فيها الحكومة مباشرة مظاهر السيادة وتوجهها لخدمة أغراضها الشخصية لا لخدمة الأغراض العامة كانت بذلك خائنة للأمانة، وبالتالي جديرة بالعقاب. لهذا كله كان روسو قد أعطى الإرادة العامة للسلطات المطلقة باعتبارها صاحبة السيادة، فإنّ الحاكم ليس أكثر من ممارس لهذه السلطة وجب عليه احترام ما تمليه عليه الإرادة العامة وإلاّ تعرّض للعقاب. فجان جاك روسو إذن من أنصار الحكم المقيّد وليس الحكم المطلق كما وصفه البعض (١).

هذه هي نظريات العقد الاجتماعي التي وضعت لتفسير وبيان العلاقة التي تربط الأفراد بعضهم ببعض، وبالكيان السياسي الذي بموجبها أصبح قائمًا على إرادة الأفراد التي اكسبته مشروعية واستقراراً بما فرضته ـ بصفة عامة ـ من التزامات وما رتّبته من حقوق على كل من أطراف هذه العلاقة، ولتعطينا تفسيراً آخر لأصل الدولة وكيفية نشوئها.

انتقادات :

لا يستطيع أحد أن ينكر الدور الذي لعبته النظريات العقدية في تطوير الفكر السياسي الحديث، ولكنها مع ذلك، تعرّضت :عدّة انتقادات أهمها :

١ ـ **الخيالية** : تعتبر نظريات العقد الاجتماعي نظريات خيالية لا سند لها من الواقع، حيث أنّ التاريخ لم يعطينا مثلاً واحداً واقعياً بأنّ جماعة من الجماعات، قد نشأت وقامت بواسطة العقد. لهذا فهذه النظريات غير واقعية ابتدعها أصحابها لتبرير اتجاهاتهم السياسية (٢).

---

(١) لمزيد من التفصيل راجع : الدكتور فؤاد العطار (المرجع السابق)، ص١١٨. الدكتور محسن خليل (المرجع السابق)، ص٧٤.

(٢) يذهب رأي من الفقه إلى أنّ التعاقد الصحيح قد تمّ في الدولة الإسلامية. عندما تعاقدت الأمة ممثلة في أهل الحل والعقد «الاختيار»، والحاكم أيّاً كانت تسميته خليفة أو أمير المؤمنين، أو الإمام بهدف تحقيق مصالح أفراد الأمة على مقتضى أحكام الشريعة الإسلامية. هذا التعاقد لم يقم على الافتراض، بل هو عقد حقيقي صحيح تمّ برضاء طرفيه، كما أنّه حدد من هو صاحب السيادة في الدولة حين انتهى إلى أنّ السيادة للأمة. فالأمة هي مصدر السلطات وهي بمقتضى هذا العقد جعلت الحاكم مقيّداً بما تضمنه هذا العقد من أحكام. ليس للحاكم أن يتجاوزها والاجاز للشعب أن يعفيه من منصبه. الدكتور فؤاد العطار (المرجع السابق)، ص٣١٩.

٢ ـ **غير صحيحة من الناحية القانونية** : يعرَّف العقد بأنّه توافق، أو ارتباط بين ارادتين أو أكثر، بقصد تحقيق آثار قانونية معينة. هذه الآثار يعبرّ عنها أحياناً بالمصالح والحقوق والتي لا يمكن ضمانها إلاّ بالوسائل القانونية التي تتبنّاها السلطة. لذا فإنّ القوة الالزامية للعقد لا توجد إلاّ بوجود السلطة التي تقوم على حمايتها وتطبّق الجزاءات اللازمة لضمان احترامها. وعلى ذلك فلا يمكن أن يكون العقد الذي يحتاج إلى حماية السلطة العامة هو ذاته الذي أنشأ هذه السلطة وأقامها [1].

٣ ـ **غير صحيحة من الناحية الاجتماعية** : تفترض بعض النظريات العقدية السابقة الذكر أنّ الإنسان كان في عزلة قبل نشأة الجماعة المنظمة. هذا القول أثبت علماء الاجتماع عدم صحته؛ لأنّ الإنسان كائن اجتماعي بطبعه، وبالتالي فلا يتصوّر إذن إنّه كان يعيش في وقت من الأوقات في عزلة كما صورته بعض هذه النظريات، وإنّما عاش في جماعات وإن اختلفت طبيعتها[2].

ومع ذلك وبالرغم من هذه الانتقادات السابقة، نعود للقول ثانية بأنّ هذه النظريات قد قدّمت الكثير للديمقراطية، وتقرير الحقوق، والحريات العامة، ومحاربة السلطان المطلق للحكام، وإرساء مبادىء الحكومة القانونية.

---

(١) الدكتور جميل الشرقاوي (المرجع السابق)، ص٤٠٢.

(٢) الدكتور ثروت بدوي (المرجع السابق)، ص٦٧.

الدكتور محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص٧٦.

المبحث الرابع
نظرية التطور التاريخي

لعل أهم مـا تمتاز به نظرية التطوّر التاريخي عن غيرها من النظريات السابقة في أنها لا ترجع أصل نشأة الدولة إلى عامل محدّد بذاته، وإنّما إلى عوامل متعدّدة كالقوة والاقتصاد والدين والفكر...الخ. هذه العوامل تفاعلت مع بعضها البعض مّما أدّى إلى تجمّع مجموعة من الأفراد وظهور فئة استطاعت فرض سيطرتها على باقي الجماعة. وبالتالي ظهور هيئة عليا حاكمة وأخرى محكومة تجسّد معنى التجمّع القائم على فكرة الاختلاف السياسي الذي ارتكز عليه البعض في تعريفه للدولة [1].

إنّ تفاعل هذه العوامل من اقتصادية واجتماعية وفكرية ومادية لم يحدث فجأة وفي تجمع واحد، وإنّما حدث في فترات زمنية طويلة ونطاقات مكانية متباعدة، الأمر الذي أدّى إلى امكانية تغلّب هذه العوامل على الأخرى وبنسب متفاوتة. هذا الاختلاف في التأثير أدّى في النهاية إلى اختلاف في الأنظمة السياسية وأشكال في الحكومات.

هذه النظرية لاقت قبولاً واسعاً لدى الفقه لأنها أولاً لا ترجع أصل الدولة إلى عامل محدّد بذاته، وثانياً لقربها من المنطق الذي يصعب بمقتضاه وضع نظرية عامة محدّدة لبيان أصل نشأة الدولة بصفة عامة، وذلك لاختلاف الطبيعة والظروف التاريخية والأحوال الاجتماعية والاقتصادية التي تساهم في نشأة الدولة [2].

ومن أنصار هذه النظرية في فرنسا العميد ديجي وبارتلمي ومودو. فالدولة في نظر العميد ديجي Duguit، عبارة عن ظاهرة تاريخية، أو حدث اجتماعي ناتج عن قيام طائفة من الأفراد بفرض إرادتها على بقية أفراد المجتمع بواسطة الإجبار المادي La Contrainte Materille. ولذلك ففكرة الاختلاف السياسي Politique Differenciation الناتجة عن تفاعل عناصر متعدّدة هي الميزة الرئيسية للتنظيم السياسي الحديث

---

(١) الدكتور عثمان خليل، والدكتور سليمان الطماوي: موجز القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص٢٤.
الدكتور إبراهيم شيحا: مبادىء الأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص٩١.

(٢) انظر في ذلك الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٩٨.
الدكتور محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص٧٩.

وهو الدولة. وفكرة الاختلاف السياسي منذ البداية مصدرها القوة. هذه القوة لا تتمثّل في القوة المادية فحسب بل تشمل أيضاً مختلف صور القوى من مادية أو فكرية أو اقتصادية. والتي مكّنت في مجموعها الفئة الحاكمة من بسط سيطرتها وإصدار أوامرها إلى بقية الأفراد (١).

وبناءً على ذلك كله، تتّفق نظرية العميد ديجي مع نظرية التطوّر التاريخي في ارجاع أصل نشأة الدولة إلى عوامل متعدّدة وليس إلى عامل محدّد بذاته (٢).

المبحث الخامس

النظرية الماركسية

لم ينظر ماركس إلى الدولة على اعتبار أنها ظاهرة حتميّة أو سرمدية بقدر ما هي حدث تاريخي عارض جاء نتيجة لإنقسام الجماعة إلى طبقات متصارعة واحتكار البعض منها ملكية الانتاج، والتي استطاعت بواسطتها استغلال سائر الطبقات في المجتمع وتسخيرها لخدمتها (٣).

لذا فالدولة عند ماركس لا تعدو أن تكون ظاهرة قانونية تمثّل انعكاساً لتكوين الطبقات وسيطرة احداها على المجتمع الذي تحكمه هذه الدولة (٤).

---

(١) Duguit, Leon: Traite de droit const. (ouv. cit.), p. 536.

(٢) الدكتور فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص316.
روبرت م. ماكيفر: تكوين الدولة، ترجمة الدكتور حسن صعب، دار العلم للملايين، بيروت، الطبعة الثانية، ١٩٧٤، ص١٧٣.

(٣) لذا يصف ماركس الدولة بأنها ظاهرة طُفيلية تمتص دماء المجتمع وتعوق حركته ويكون الحكام فيها بمثابة سلطة مُستقلة عن الشعب ومسخّرة لخدمة الطبقة على حساب مصالح الطبقات الأخرى، راجع الدكتور كمال الغالي: مبادىء القانون الدستوري والنظم السياسية، المطبعة الحديثة، دمشق، ٩٧٦، ص٤١١.
ستالين: أسس اللينينية، حول المسائل اللينينية، بيروت، ص٦١.

(٤) الدكتور اسكندر غطاس: أسس التنظيم السياسي في الدول الاشتراكية (المرجع السابق)، ص٣١٦. الدكتور عبدالحميد متولي وآخرون: القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص٢٤.

وعلى هذا، فإنّ ظهور الدولة ووجودها مرتبط بظاهرة الصراع الطبقي لما تمثّله في النهاية من سيطرة إحدى الطبقات في المجتمع على غيرها من الطبقات الأخرى، مستمدّة قوتها وسيطرتها ممّا تملكه من أدوات الإنتاج وسيطرتها على الجانب الاقتصادي الذي يتبعه سيطرة حتمية على الجانب السياسي، ممّا يعلي التنظيمات الاقتصادية على التنظيمات السياسية والتي يجب أن تكون تعبيراً صادقاً عن الحالة الاقتصادية والاجتماعية السائدة في المجتمع (١).

---

(١) Hauriou, Giequel, et Gelard: droit const. et inst. politiques, paris, 1980, p. 578.
Lenin, V. Le'tat et la revolution libraire du L'humannite, paris, 1925, p. 5

الفصل الرابع
أنـــواع الدولـــة

نهج فقهاء القانون والسياسة مناهج متعدّدة من تقسيم الدول، وذلك تبعاً لطبيعة اخـتصاصاتهم واهتماماتهم والزاوية التي ينظرون منها إلى هذا الشخص المعنوي وهو الدولة.

وإذا كـان فقه القانون الدولي ركّز في دراساته لأنواع الدول على مقدار ما تتمتّع به الدول من سـيـادة، حيث قسّمها إلى دول كاملة السيادة، وأخرى ناقصة السيادة، فإنّ فـقه القانون الدستوري والنظم السياسية قد اهتم بتقسيم الدولة من حيث شكلها إلى دولة بسيطة (موحّدة)، ودولة اتحادية [1].

المبحث الأول
الدولة البسيطة Simple State

الدولة البـسـيطة، أو الموحدة هي التي تنفرد بإدارة شؤونها الداخلية والخارجية سلطة واحدة؛ كفرنسا وإيطاليا واليونان وتركيا والأردن ومصر وسوريا ولبنان.

فـالسـيـادة في الدولة البـسـيطة أو الموحّدة غير مجزأة تمارسها سلطة تشريعية وتنفـيـذية وقـضـائيـة واحدة كما هو مبينّ في دستورها الواحد الذي يطبّق على كافة أنحاء إقليم الدولة.

لذلك فوحدة الدولة تتجسّد في النواحي التالية :

---

(١) انظر: الدكـتـور أدمـون رباط: الوسـيط في القانون الدستوري، الجزء الثانى، النظرية القانونية للدولة وحكمها، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٧١، ص١١.

- **من حيث السلطة :**

تتـولى الوظائف العـامة في الدولة سلطات واحدة ينظّمها دستور واحد يسري على جميع أجزاء الدولة.

الوظيفة التشريعية ووضع القوانين وتتولاها سلطة تشريعية واحدة.

الوظيفة التنفيذية وتتولاها سلطة تنفيذية يخضع لها جميع أفراد الدولة.

الوظيـفـة القـضـائيـة وتتـولاها سلطة قضائية واحدة يلتجىء إليها أفراد الدولة الواحدة في منازعاتهم.

- **من حيث الجماعة :**

يعـتبر أفـراد الدولة البـسـيطة وحـدة واحـدة يخضعون في حياتهم ومعاملاتهم لقـوانين وأنظمـة موحّدة بغض النظر عماً يوجد بينهم من فوارق واختلافات من حيث الجنس أو اللغة، أو الدين [1].

- **من حيث الإقليم :**

يعـتبر إقليم الدولة البسيطة وحدة واحدة في جميع أجزائه ويخضع لقوانين واحدة دون تمييز إلاّ ما تقرّره بعض القوانين المحلية في المسائل الإدارية فقط.

هذا ولا يؤثر في اعـتـبار الدولة بسيطة أو موحدة اتساع رقعتها، أو كونها مكوَنة من عـدة أقـاليم، أو مـقاطعات تتمتّع بالادارة المحلية، أو تملّكها لمستعمرات عديدة، ما دام هناك حكومة واحدة لها السلطة العليا في الداخل والخارج [2].

هذا وتبـقى الدولة الموحـدة بسـيطة إذا بقيت تتصّف بما بينّاه في النواحي الثلاث السـابقـة بغض النظر عن طبيعة نظام الحكم فيها. فالدولة الموحّدة البسيطة قد تكون

---

(١) تنص الفقرة الأولى من المادة السادسة من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ على أنّ «الاردنيين أمام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات وإنْ اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين.

(٢) لمزيد من التفصيل انظر :

Prelel, Marcel: Institutions politiques et droit constitutionnel. (ouv. cit.), p. 231.

الدكتور محمد حافظ غانم: مبادىء القانون الدولي العام (المرجع السابق)، ص٢٤٩.

ملكيـة كـالأردن والسعودية، أو جمهورية كجمهورية مصر العربية ولبنان، وقد تكون مطلقة دكتاتورية أو مقيّدة ديمقراطية (١).

اللامركزية الادارية في الدولة البسيطة الموحدة :

إنّ بســاطة التركـيب الدستوري للدولة الموحدة لا تتطلّب بساطة التنظيم الاداري فـيـهـا. فقد تأخذ الدولة الموحّدة بنظام المركزية الادارية، وقد تأخذ بنظام اللامركزية الادارية (٢).

ويقـصـد بالمركـزية الادارية قصر الوظيفة الادارية في الدولة على ممثلي الحكومة المركـزية في العاصمة، وهم الوزراء دون مشاركة ما من هيئات أخرى (٣). وهم يؤدّون ذلك إمّا بأنفـســهم أو بواسطة مـوظفين يعـملون بإســمهم ويخضعون في نهاية الأمر لسلطتهم الرئاسية فيما يباشرونه من أعمال (٤).

(١) انظر: الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٥١.
الدكتور إبراهيم شيحا : مبادىء الأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص٤٥.

(٢) انظر:
Vedel, Georges: droit administratif. Press universitaires de france. 6 ed. 1976, p. 650.

(٣) ويعـرفـها البعض «بأنها التنظيم الاداري الذي تقوم به السلطة العامة الادارية التنفيذية بتسيير جمـيـع الشـؤون الادارية المتـعلقـة بالمرافق، إمّا مـبـاشرة، أو بالواسطة». راجع الدكـتـور زين العابدين بركات: مبادىء في القانون الاداري السوري والمقارن، دار الفكر، ١٩٧٢، ص٥٦.

(٤) تأخذ المركزية الادارية في العمل صورتين: ١ـ التركيز الاداري Concentration، ويتم بمقتضاها تركـيـز السلطة الادارية كلهـا في جـزئيـاتها وعموميـاتها في يد الوزراء في العاصمة. ومن ثَمّ لا يكون لمـمثليـهم سـواء في العـاصـمـة أو خارجها أي سلطة نهائية في أي أمر. ٢ـ عـدم التركيز الاداري Deconcentration، إنّ زيادة نشـاط الادارة وتدخلهـا في مجالات مـتـعدّدة من انشطة الفـرد سواء في الدولة الراسمالية والاشتراكية ألقى عبئاً كبيراً على القائمين على السلطة. وبالتالي لم يعد التركيز الاداري مستساغاً ولا مالوفاً. لذلك اقتضى العمل التخفيف من المركزية الادارية بشكلهـا التـقليـدي وإعطاء بعض مـوظفي الوزارات في العـاصـمـة أو خارجها وفي المحافظات والألوية وغيرها من التنظيمات الإدارية سلطة البت نهائيـاً بـبـعض الأمور دون الحاجة للرجوع إلى الوزير، فـيـتـحـقّق السرعة والاتقان في العمل. كل ذلك يتم من خلال السلطة الرئاسية التي تربط هؤلاء الموظفين برئيسهم وهو الوزير. لمزيد من التفصيل راجع:
Velel Georges: droit asministratif. (ouv. cit.), p. 652.
الدكـتـور سليمان الطماوي: الوجـيـز في القـانون الاداري، دراسـة مـقارنة، دار الفكر العربي، ١٩٧٩، ص٥٥.

أمّا اللامركزية الادارية فتعني توزيع الوظيفة الادارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات أخرى محلية أو مصلحية تباشر اختصاصات محدّدة بقدر من الاستقلال تحت رقابة ووصاية الحكومة المركزية.

وتتّخذ اللامركزية الادارية في التنظيم الاداري الحديث صورتين :

١ ـ اللامركزية الإقليمية، وهي التي تسمّى الإدارة المحلية، وذلك عندما يمنح المشّ ع جزءاً من إقليم الدولة الشخصية المعنوية ويمكنه من الإشراف على المرافق المحلية تحت رقابة ووصاية السلطة المركزية. مثل المجالس البلدية، والمجالس القروية التي منحت الشخصية المعنوية بمقتضى تشريعات خاصة بها [(١)].

٢ ـ اللامركزية المرفـ.ـية المصلحية، وبمقتضاها يمنح مرفق عام قومي، أو محلي الشخصية المعنوية ليمارس نشاطاً معيناً بقدر من الاستقلال تحت إشراف السلطة المركزية مثل المؤسسات العامة المختلفة؛ كالجامعات والهيئات والمؤسسات التي تنشأ في الأردن بقانون وتكتسب الشخصية المعنوية.

مّما تبينّ لنا أنّ المركزية واللامركزية الادارية لا تتعلّقان بنظام الحكم في الدولة ولا في شكلها، بل تتعلّقان بكيفية ممارسة الوظيفة الادارية.

لهذا فإنّ وحدة السلطة المركزية التي تظهر في المركزية الادارية، أو تعدّدها كما تظهر في اللامركزية الادارية الإقليمية، أو المرفقية لا تخل بوحدة الدولة البسيطة التي يبقى لها دستورها الواحد مع ما يقرّه أيضاً من وحدوية في كل من السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية [(٢)].

---

(١) انظر قانون إدارة القرى رقم (٥) لسنة ١٩٥٤، وقانون البلديات رقم (٢٦) لسنة ١٩٥٥.

(٢) لمزيد من التفصيل راجع :

Vedel. George: droit adminisratif. (ouv. cit.), p. 652.

Perlot: Institutions politiques et droit constitutionnel. (ouv. cit.), p. 227.

Sir Ivor Jennings: The law and the constitution. The English language book society. Fifth edition, 1979, p. 198.

وايضاً : الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٥١. الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٨٢. الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص١٠٣.

وفي كل الأحوال، فإنّ الدولة البسيطة هي الأساس، ولم تزل كذلك حتى في الدولة المركبة. ذلك أنّ الدولة المركبة إنّما تظهر بمفردها بمظهر الدولة البسيطة [1].

المبحث الثاني

الدولة المركبة Etat Compose

إذا كـانت ظاهرة تجـمّع الدول وتكتّلها في الزمان الماضي مألوفة في دنيا السياسة، فإنها اليـوم أكـثـر انتـشـاراً وأهميـة. فعالم اليوم هو عالم التكتّل والمعاهدات، والدول الصغيرة لكي تعيش فيه، لا بُدّ أن تكون كبيرة وهي لن تكون كذلك كما يقول الأستاذ مـصطفى أبو زيد فـهـمي، إلاّ في ظل تكتل تنضمّ إليـه، أو تكتّل تخلقـه وتقـوده هذا الانضمام، أو التكتّل يبحث غالباً تحت عنوان الدولة المركبة[2].

وتتـآلف الدولة المركـبـة من دولتين، أو مجمـوعـة دول اتحّدت لتـحقيق أهداف مـشتركة، فتوزّع سلطات الحكم فيها على الدول المكونة لها تبعاً لطبيعة ونوع الاتحاد الذي يربط بينهـا. ويقـسّم الفـقـهـاء الدول المركـبـة (المتحدة) إلى اتحادات شخصية واتحـادات فـعليـة واتحـادات استقلالية واتحادات مركزية [3]. لذلك سنخـصص هذا المبحث للكلام عن كل نوع من هذه الاتحادات في مطلب مستقل.

---

(١) انظر الدكتور أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام (المرجع السابق)، ص٢١.

(٢) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي: مبادىء الأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص٤.

(٣) ذهب بعض الفـقـه إلى تقـسـيم الاتحـادات إلى اتحـادات ملكية Les unions monarehiques ، واتحادات فدرالية تعاهدية Les unions Federative ، واتحادات من نوع خاص. الاتحادات الملكية تنقسم إلى اتحاد شخصي Unions personnelle واتحاد فعلي Union reelle. أمّا الاتحادات التعاهدية فتنقسم إلى الاتحاد الاستقلالي التعاهدي Confedetation والاتحاد المركزي، أو الفدرالي Federal. تقسيمات متعدّدة تبنّاها الفقه، مع ذلك ما زالت الفواصل بين هذه الصور غير دقـيـقـة ويشـوبها الغـمـوض. راجع الدكتـور مـصطفى أبو زيد فهمي: مبادىء الأنظمة السـياسية (المرجع السابق)، ص٤٤ ومـا بعـدها. الدكتـور أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام (المرجع السابق)، ص١٠٧. الدكتور محمد حافظ غانم: مبادىء القانون الدولي (المرجع السابق)، ص٢٢٦. أيضاً:

Burdeau. G.: droit constitutionnel. (ouv. cit.), p. 45.

المطلب الأول

الاتحاد الشخصي L'Union Personnelle

يقوم هذا النوع من الاتحاد بين دولتين، أو أكثر تحت عرش واحد مع احتفاظ كل دولة بسيادتها الكاملة وتنظيمها الداخلي المستقل. وبالتالي فمظاهر الاتحاد لا تتجسّد هنا إلاّ في شخص رئيس الدولة فقط. لذلك لا يشكّل الاتحاد الشخصي دولة واحدة، بل تحتفظ فيه كل دولة بشخصيتها الدولية الكاملة. وبكل اختصاصاتها التي ينظمها دستورها الخاص.

فرئيس الدولة هو المظهر الوحيد والمميّز للاتحاد الشخصي، الأمر الذي يجعل منه إتحاداً عرضياً وموقوتاً يزول وينتهي بمجرّد انتهاء اختلاف شخص رئيس الدولة، كما حدث في أغلب الدول التي شكّلت مثل هذا الاتحاد.

والأمثلة على الاتحاد الشخصي عادت الآن تاريخية، إذ ليس لهذا النوع من الاتحادات أي تطبيق الآن [١].

ومن أمثلة الاتحاد الشخصي الاتحاد بين انجلترا وهانوفر الذي بدأ عام ١٧١٤ واستمر إلى عام ١٨٤٨، عندما تولت الملكة فكتوريا عرش إنجلترا حيث انفصلت هانوفر عن إنجلترا، حيث لم يكن دستور هانوفر يسمح بتولي النساء العرش. ومن أمثلة هذا الإتحاد أيضاً الإتحاد الذي قام بين هولندا ولكسمبورغ عام ١٨١٥ وإنتهى عام ١٨٩٠ عندما تولت الملكة ولهمينا عرش هولندا، فقد كان دستور لكسمبورغ لا يجيز تولي النساء العرش أيضاً [٢].

وأحدث تطبيق للإتحاد الشخصي ما تم بين إيطاليا والبانيا من عام ١٩٣٩ حتى عام ١٩٤٣ إثر إحتلال إيطاليا لالبانيا في سنة ١٩٣٦.

---

(١) انظر الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص٥٥.
الدكتور محمد كامل ليلة (المرجع السابق) ص١١٠.

(٢) من الأمثلة الأخرى على الإتحادات الشخصية ذلك الإتحاد الذي قام بين بلجيكا ودولة الكنغو المستقلة التي أسسها الملك ليوبولد الثاني عام ١٨٨٥ ولكنه إنتهى بضم الكونغو إلى بلجيكا عام ١٩٠٧. انظر الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي: مبادىء الأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص٤٥.

هذا الإحتلال فرض بالقوة من جانب إيطاليا. لذلك ما أن إنتهت الحرب العالمية الثانية حتى استعادت البانيا استقلالها والغي المرسوم الذي كان يوحد التاج في الدولتين في ٢٣ تشرين أول عام ١٩٤٣ (١).

هذا مع بقاء كل دولة مشتركة في الاتحاد الشخصي متمتعة بكامل سيادتها الداخلية والخارجية، فإنّه يترتّب على ذلك ما يلي :

١ ـ احتفاظ كل دولة بشخصيتها الدولية وانفرادها برسم سياستها الخارجية وتمثيلها الدبلوماسي ومعاهداتها مع الغير، وبالتالي فالحقوق والالتزامات التي تترتّب لكل دولة وعليها لا تتعداها إلى أي دولة أخرى مشتركة في الاتحاد(٢).

٢ ـ تُعدُّ الحرب بين دول الاتحاد الشخصي حرباً دولية. صحيح أنّ الرئيس واحد لكل دولة، ولكنه ليس رئيساً للاتحاد. وبالتالي فأي علاقة تقوم بين هذه الدول إنّما تحكمها قواعد القانون الدولي والتمثيل الدبلوماسي(٣).

٣ ـ إنّ التصرفات التي تقوم بها دولة من دول الاتحاد إنما تنصرف نتائجها إلى هذه الدولة فقط وليس إلى الاتحاد.

٤ ـ يعتبر رعايا كل دولة من الدول الداخلة في الاتحاد الشخصي أجانب بالنسبة للدول الأخرى.

٥ ـ لا يلزم في الاتحاد الشخصي تشابه نظم الحكم للدول المكوّنة له. فكما يمكن أن

---

(١) الدكتور سعد عصفور بالإشتراك مع الدكتور عبد الحميد متولي والدكتور محسن خليل: القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق) ص١٠٢. الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص٥٧. الدكتور أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام (المرجع السابق) ص١٠٩.

(٢) هذا ويشير بعض الفقه أنّ هذا الاستقلال الخارجي هو مجرد وجهة نظر قانونية لأنّ رئيس الدولة قد يؤثر على توحيد السياسات الخارجية بما يتمتع به من سلطات في بعض الأحيان. انظر:
الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٥٥.
الدكتور إبراهيم شيحا: مبادىء الأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص٤٩.

(٣) انظر الدكتور محمد حافظ غانم: مبادىء القانون الدولي (المرجع السابق)، ص٢٢٦.

يكون الحاكم ملكياً دستورياً في احداها، يمكن أن يكون ملكياً مطلقاً في الدولة الأخرى (١). ولكنه في كل الأحوال يجب أن يكون ملكياً.

هذا ومع إمكانية تحقق الإتحاد الشخصي بين عدد من الدول في العصر الحديث، فقد نص القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٣٥ في المادة/ ٢٤ على أنه «لا يحق للملك أن يتولى عرشاً خارج العراق إلا بعد موافقة مجلس النواب».

وكذلك ما نص عليه دستور ١٩٢٣ المصري في المادة/ ٤٧ منه إنه «لا يجوز للملك أن يتولى مع مصر أمور دولة أخرى بغير رضا البرلمان».

المطلب الثاني

الإتحاد الحقيقي L'union Reelle

يقوم الإتحاد الحقيقي أو كما يسمى أحياناً الفعلي بين دولتين أو أكثر، بحيث تخضع جميع الدول المنظمة للإتحاد لرئيس واحد مع إندماجها جميعها في شخصية دولة واحدة تمارس الشؤون الخارجية والتمثيل السياسي بإسم الإتحاد(٢).

كل ذلك يتم مع بقاء كل دولة محتفظة بدستورها وقوانينها وأنظمتها الداخلية. فالإتحاد الحقيقي لا يقف عند وحدة رئيس الدولة كما هو الحال في الإتحاد الشخصي، وإنما ينشىء رابطة قوية بين الدول الأعضاء وذلك بعد توحيدها في دولة الإتحاد الواحدة من الناحية الخارجية فقط (٣). أما من الناحية الداخلية فتحتفظ كل دولة بنظام حكمها الداخلي ودستورها الخاص وإدارتها الذاتية.

---

(١) لمزيد من التفصيل راجع الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المجع السابق)، ص٥٦.
الدكتور محمد كامل ليلة (المرجع السابق)، ص١١١.
V. Perlot, M. Institutions politiques et droit constitutionnel. (ouv. cit.), p. 268.

(٢) هذا ويبدو أن الإتحاد الشخصي في كل تطبيقاته ما كان إلا نتيجة لأحداث تاريخية كالزواج بين الملوك والمواريث الخاصة بأسرهم واندماج العروش. أما تحقيقه بواسطة القوة كما حصل في إيطاليا عند إحتلالها لالبانيا عام ١٩٣٩ فما زال محل نقد. لمزيد من التفصيل راجع: الدكتور ادمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام (المرجع السابق) ص١٠٨، ١٠٩.

(٣) انظر: V. Haurionu, Giaquel. et Gelard droit constitutionel et instituttions politiques 1981p. 258

الدكتور محمد حافظ غانم: مبادىء القانون (المرجع السابق) ص٢٢٧.

وهكذا فالإتحاد الحقيقي إذ يختلف مع الإتحاد الشخصي من حيث أن الدولة الداخلة فيه تفقد شخصيتها الدولية وسائر اختصاصاتها الخارجية، فإنه يتشابه معه من حيث احتفاظ كل دولة داخلية فيه بإستقلالها الداخلي.

ويترتب على اندماج الدول الأعضاء في الإتحاد الحقيقي وفقدانها لشخصيتها الدولية النتائج التالية :

١ ـ توحيد السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والقنصلي وتقيد كل دولة من دول الإتحاد الحقيقي بما تلتزم به دولة الإتحاد والإستفادة مّما يترتّب لها من حقوق.

٢ ـ تعتبر الحرب التي تقوم بين دول الإتحاد حرباً أهليّة لا حرباً دوليّة.

٣ ـ ومن أمثلة الإتحاد الحقيقي أو الفعلي، الإتحاد الذي قام بين السويد والنرويج ما بين عام ١٨١٥ حتى عام ١٩٠٥ (١) وإتحاد النمسا والمجر ما بين عام ١٨٦٧ حتى عام ١٩١٨ والدنمارك وايسلندا عام ١٩١٨ حتى عام ١٩٤٤ (٢).

المطلب الثالث

الإتحاد الإستقلالي الكونفدرالي Confederation D'Etats

ينشأ الاتحاد الاستقلالي التعاهدي من اتفاق دولتين أو أكثر في معاهدة دولية على تكوين هذا الاتحاد أو الانضمام إليه مع احتفاظ كل دولة باستقلالها الخارجي وسيادتها الداخلية بكل ما تتضمّنه من تطبيق لدساتيرها الخاصة وقوانينها وأنظمتها الداخلية (٣).

---

(١) تمّ هذا الاتحاد تحت ولاية ملك السويد بعد انفصال النرويج عن الدنمارك ثمّ إقرار مؤتمر لاينا لهذا الاتحاد. إلاّ أنّ هذا الاتحاد انتهى بمقتضى معاهدة استوكهولم عام ١٩٠٥.

(٢) نشأ هذا الاتحاد بمقتضى اتفاقية تمت بين الدولتين عام ١٨٦٧ واستمر حتى ١٩١٨ أثر هزيمة النمسا والمجر في الحرب العالمية الأولى. انظر الدكتور أدمون رباط (المرجع السابق)، ص١١١.

(٣) يسميه البعض بالتحالف بين الدول لأنّه مركب من الدول أكثر ما هو دولة مركبة. راجع:
Fauchille, P.: Traite de droit internationl public. 1922, p. 242.

فـصك الاتحـاد أو المعـاهدة والاتفاقية هي أساس نشأة الاتحاد الاستقلالي. وهي الـتـي تـبـينّ الأهداف المشتركـة التي تلتـزم بها كل دولة من دول الاتحـاد كـضمان اسـتـقـلال كل دولة والدفاع عن أمنها الخارجي والعمل على تحقيق مصالح اقتصادية مـتبادلة. كل ذلك يقوم به ويشرف عليه هيئة مشتركة تسمّى جمعية Diete أو مؤتمر Congress أو مجلـس Conseil، تـتـكون من مندوبين عن دول الاتحـاد لا تختص إلاّ بالمسائل التي نظمها صك الاتحاد[1].

هذا وتتكون الهيئة سـواء كـانت جمعية أو مؤتمراً أو مجلساً على أساس المساواة التامة بين الدول الأعضاء بغض النظر عن قوتها أو مساهمتها أو عدد سكانها.

ولا تعتبر الهيئة التي تمثّل هذه الدول في الاتحاد دولة فوق الدول الأعضاء، وإنما مجرد مـؤتمر سـيـاسي أو هيئة اسـتشارية تتحدّد وظيفتها في رسم سياسة مشتركة للدول الأعـضاء، وذلك بقرارات تصدرها بإجماع الأعضاء في أغلب الأحوال[2].

وهكذا فكل دولة تبـقى مـتـمـتّعة بسيادتها الداخلية كاملة ومحتفظة بشخصيتها الدوليـة. الأمـر الذي يخوّلها حق التمثيل السياسي مع الغير سواء الداخل في الاتحاد أم خارجه، وعقد المعاهدات بشرط ألاّ تتعارض مع المصالح والأهداف المشتركة للأتحاد.

إنّ الحـروب التي تقيمها إحدى دول الاتحاد ضد دولة أجنبية لا تلزم الاتحاد أو أي دولة أخـرى إلاّ في نطاق مـا تمّ الاتفاق عليه. أمّا الحروب التي قد تنشب بين أحد الدول الأعـضـاء وبين دولة أخـرى أو أكـثر من دول الاتحاد فلا تُعدُّ حرباً أهلية، بل حرب دولية[3].

أمّا رعـايا كل دولة من دول الاتحـاد، فيظلّون محتفظين بجنسيتهم الخاصة؛ لأنّ

---

(١) لمزيد من التفصيل راجع: الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٨٦.
الدكتور إبراهيم شيحا: مبادىء الأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص٥١.

(٢) انظر الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص١١٤.
الدكتور محمد حافظ غانم: مبادىء القانون الدولي (المرجع السابق)، ص٢٢٨.

(٣) لمزيد من التفصيل راجع: الدكتور محمد حافظ غانم (المرجع السابق)، ص٢٢٨. الدكتور ثروت بدوي: النظم السـياسية (المرجع السابق)، ص٦١. الدكـتـور أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام (المرجع السابق)، ص١١١.

العلاقة بين الدول مجرد ارتباط تعاهدي تمّ بين حكومات دون قصد، ضم شعوبها لدولة ذات سيادة واحدة.

ويقرّر الفقهاء عادة أنّ الاتحاد الاستقلالي ـ الكونفدرالي اتحاد ضعيف، وله صفة مؤقتة لأنّه يجب أن يتحوّل في النهاية إلى اتحاد مركزي فدرالي. أمّا إذا فشل في ذلك، فتتفكك الرابطة الاتحادية وتنفصل الدول الأعضاء.

فحق الانفصال ـ حسبما استقرّ عليه الفقه ـ ممنوح للدول الأعضاء تقرّره حسب ما تراه مناسباً ومتمشياً مع مصالحها الوطنية (١).

هذا وقد ذهب فقه القانون الدولي العام إلى القول بجواز اعتبار الاتحاد الاستقلالي الكونفدرالي شخصاً من أشخاص القانون الدولي العام، مستقلاً عن أشخاص الدول الأعضاء، وذلك إذا ما صدر اعتراف دولي باختصاصه وبحقه في تكوين إرادته الذاتية (٢).

هذا وقد شهد التاريخ تطبيقات متعدّدة للاتحاد الاستقلالي الكونفدرالي، كالاتحاد الأمريكي، والاتحاد السويسري والاتحاد الجرماني، والاتحاد العربي (جامعة الدول العربية) (٣).

---

(١) لمزيد من التفصيل راجع:

Prelot, M. Institutions politiques et droit cons. (ouv. cit.), p. 269.

الدكتور محمد حافظ غانم: مبادىء القانون الدولي العام (المرجع السابق)، ص٢٢٩.

الدكتور محمد كامل ليلة : النظم السياسية (المرجع السابق)، ص١١٤.

(٢) انظر الدكتور محمد حافظ غانم (المرجع السابق)، ص٢٢٩.

(٣) **الاتحاد الأمريكي**: نشأ هذا الاتحاد بين المستعمرات الانجليزية الثلاث عشرة في أمريكا الشمالية عام ١٧٧٦، واستمر حتى عام ١٧٨٧ عندما صدر الدستور الاتحادي عقب مؤتمر فيلادلفيا وتحوله إلى اتحاد مركزي فدرالي.

الاتحاد السويسري: قام هذا الاتحاد بين المقاطعات السويسرية عام ١٨١٥، واستمر حتى عام ١٨٤٨، حيث أخذت سويسرا بالاتحاد المركزي بعد ما تبينّ لها ضعف الروابط التي تقوم بمقتضى ذلك الاتحاد الاستقلالي.

الاتحاد الجرماني: أُنشىء هذا الاتحاد بمقتضى معاهدة فينا عام ١٨١٥، ثمّ ما لبث أن انقضى اثر معاهدة براغ عام ١٨٦٦. لمزيد من التفصيل راجع: الدكتور أدمون رباط: الوسيط (المرجع السابق)، ص٢١١. =

جامعة الدول العربية :

أنشئت الجامعة العربية بمقتضى الميثاق الموقّع من الأردن، وسوريا، والعراق والمملكة العربية السعودية، ومصر، واليمن، والذي تمّ التصديق عليه، ودخل حيّز التنفيذ في ١٠ مايو عام ١٩٤٥. وتعتبر الجامعة العربية، صورة وتطبيقاً حديثاً للاتحاد الاستقلالي. يبدو ذلك واضحاً من خلال مواد الميثاق التي عبرّت عن استقلالية كل دولة من دول الاتحاد وما تحرص عليه من التمسّك بسيادتها الكاملة، والاحتفاظ بذاتيتها واستقلاليتها.

لقد جاء ذلك بصريح النص كما ورد في المادة الأولى من الميثاق، «تتألف جامعة الدول العربية من الدول العربية المستقلة الموقعة على هذا الميثاق، ولكل دولة عربية مستقلة الحق في أن تنضم إلى الجامعة». لم تقبل أغلبية الدول الموقعة على الميثاق، في أن تجعل من جامعة الدول العربية، سلطة سياسية عليا تباشر سلطاتها في المجتمع العربي، بل كان الاتفاق منصباً فقط على إنشاء منظمة دولية إقليمية، تقوم على أساس التعاون الاختياري بين الدول الأعضاء [1].

ومن استعراضنا لميثاق الجامعة العربية يتبينّ لنا أنّه قد ركز على المبادىء التالية:

١ ـ المحافظة على سيادة واستقلالية الدول الأعضاء، واعتبار هذا المبدأ من أهم أهداف وأغراض الجامعة.

= الدكتور محمد كامل ليلة: (المرجع السابق)، ص١١٥. الدكتور ثروت بدوي (المرجع السابق)، ص٦٤.

هذا ومن الجدير بالذكر أنَ أصل تسمية جامعة الدول العربية يعود إلى الاقتراح التي تقدّمت به مصر إلى اللجنة التحضيرية في تشرين الأول ١٩٤٤. وكانت هناك عدّة اقتراحات حول التسمية، مثل اقتراح سوريا (التحالف العربي)، واقتراح العراق (التحالف العربي). الوفد المصري في البداية كان اقتراحه (الجامعة البعربية)؛ لأنّه أكثر ملاءمة للتنظيم العربي لأسباب كثيرة منها أنَ هذا الاسم يتّفق مع المصطلحات اللغوية والسياسية العربية. فكلمة جامعة تفيد الرابطة أو النظام الذي يربط بين الافراد والجماعات، وهي في إطار الفكر السياسي الإسلامي تعني جماعة المؤمنين. وهو بذلك يجنّبنا بعض الالتباسات والتفكير المرتبط باصطلاح التحالف أو الاتحاد. وقد وافق المجتمعون في اللجنة التحضيرية على اسم الجامعة بعد تعديله من (الجامعة العربية) إلى (جامعة الدول العربية). لمزيد من التفصيل راجع الدكتور أحمد فارس عبد المنعم: جامعة الدول العربية ١٩٤٥ ـ ١٩٨٥، من منشورات مركز دراسة الوحدة العربية، ١٩٨٦، ص١٥.

(١) لمزيد من التفصيل راجع: الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص١١٧.

٢ ـ المساواة بين الدول الأعضاء في الحقوق، دون تمييز بين دولة وأخرى لأي سبب.

٣ ـ ضمان مبدأ عدم تدخّل أي دولة مشاركة في الاتحاد في شؤون الحكم لأي دولة أخرى، واعتبار ذلك حقاً من حقوق الدول المشاركة.

٤ ـ فض المنازعات التي تنشأ بين دول الاتحاد بالطرق السلمية، وعدم اللجوء إلى القوة في علاقاتها مع بعضها البعض، وتقديم المساعدة في حالة أي إعتداء خارجي على إحدى الدول الأعضاء (١).

ويمثّل مجلس الجامعة وهو أعلى سلطة في جامعة الدول العربية كافة الدول الأعضاء في الاتحاد. وهو بمثابة هيئة مشتركة تتألف من ممثلي الدول الأعضاء في الجامعة. ويكون لكل دولة صوت واحد مهما تعدد ممثلوها. أما قراراته فتتخذ بالأغلبية حيناً أو بالإجماع حيناً آخر تبعاً لمحل وطبيعة القرار. ولأن ميثاق جامعة الدول العربية لم يحدد مستوى ممثلي الأقطار الأعضاء في المجلس، فإن مؤتمرات القمة للملوك والرؤساء العرب اعتبرت دورات للمجلس على هذا المستوى.

هذا ويذهب أغلبية الفقه إلى أن للجامعة العربية شخصية قانونية دولية ذات إرادة مستقلة عن إرادة الدول الأعضاء. هذه الشخصية تؤهلها لتملك الأموال الثابتة والمنقولة والتصرف فيها والتعاقد مع الغير ثم قدرتها على التقاضي(٢).

أما في المجال الخارجي فتظهر شخصيتها الدولية في حقها في التمثيل الدبلوماسي وإبرام الإتفاقيات الدولية. إضافة إلى ما يتمتّع به أعضاء مجلسها وموظفوها من مزايا وحصانات دبلوماسية(٣).

هذا وتختصّ الجامعة بالسعي إلى تحقيق الأهداف التي حدّدها الميثاق، وتشمل الشؤون الاقتصادية، والمالية، والمواصلات، والشؤون الثقافية، والجنسية، وتسليم

---

(١) لمزيد من التفصيل راجع: الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص١١٨.
الدكتور أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام (المرجع السابق)، ص٣١١.

(٢) المادة الأولى من الإتفاقية الخاصة بحصانات الجامعة العربية التي عقدت في ١٠ مايو عام ١٩٥٢ وصدّقت عليها مصر مع بعض التحفظات. لمزيد من التفصيل راجع الدكتور محمد حافظ غانم: مبادىء القانون الدولي العام (المرجع السابق) ص٥١٥.

(٣) راجع الفصلين الثاني والثالث من الإتفاقية السابقة.

المجـرمين، وتنسيق الجهود في مجالات الصـحة، والشؤون الاجتماعية، وحفظ السلام، وحل المنازعات بالطرق السلمية (١).

ولكل دولة في الجـامـعـة العربية حق الإنسحاب، على أن تقوم بإبلاغ المجلس عن عـزمـهـا هذا قـبل تنفـيـذه بسنة «كما أن لمجلس الجامعة أن يعتبر أي دولة لا تقوم بواجـبـات مـيـثاق الجامعة منفصلة عنها، وذلك بقرار يصدر بإجماع الدول المشاركة بإستثناء الدولة صاحبة الشأن» (٢).

وهكذا نرى أن مـيـثـاق جامعة الدول العربية، لم ينشـيء سوى اتحاداً استقلالياً بين الدول الموقـعـة عليـه، والتي انضـمت إليه فيما بعد. وبالتالي فالروابط القائمة بين الدول الأعـضـاء روابط ضعيفة بسبب احتفاظ كل دولة بسيادتها الكاملة في الميدانيين الداخلي والخارجي، طبقاً للعلاقة التعاقدية الناجمة عن الميثاق الموقع بينها.

هذا التـعـاقد «التحالف» ليس أكثر ـكما وصفه مونتسكيوـ شركة مجتمعات Une Societe de Societe تحـتـفظ فـيـهـا كل دولة من الدول المشتركـة فـيـه بحريتها وإسـتقلالها وسيادتها الداخلية والخارجية بإستثناء بعض القيود الطفيفة المترتبة عن مـضـمون الشركة القائمة بينها». هذه الحالة كانت عليها الولايات المتحدة الأمريكية في أول عـهدها، قبل صدور دستورها الحالي عام ١٧٨٧ وسـويسرا قبل تحولها إلى دولة فدرالية عام ١٨٤٨ (٣).

وهكذا تبـدو الروابط التي تقـيمها معاهدات الإتحاد الإستقلالي الكونفدرالي روابط ضـعـيـفـة جـداً، مما يسبب حالة من عدم الثبات أو الإستقرار. الأمر الذي يؤدي إلى

---

(١) راجع المواد ٦،٥،٢ من الميثاق.
هذا وينعقد مجلس الجامعة إنعقاداً عادياً مرتين في السنة في كل من شـهري آذار وأيلول، وينعقد بصـفـة على طلب دولتين من دول الجامعة أو بناء على طلب دولة واحدة في حالة الإعتداء عليها. والأمين العـام للجـامـعة هو الذي يحدد التاريخ الذي تبدأ فيه الدورة العادية في كل من شـهري آذار وأيلول وتكون الإجتماعات سرية إلا في الحالات التي يقرر المجلس العلنية باغلبية الآراء.

(٢) راجع المادة/١٨ من الميثاق.

(٣) لمزيد من التفصيل راجع:

Bishop: International Law. Newyork 1854. p. 180.

Fauchille: Traite de droit International public (ouv. cit) p. 242.

إنفصال الدول الأعضاء من هذا الإتحاد أو إندماج هذه الدول مكونة دولة جديدة في صورة إتحاد مركزي.

المطلب الرابع

الاتحاد المركزي الفدرالي Etat Federal

إذا كانت أغلب الإتحادات السابقة قد نشأت بمقتضى معاهدات دولية، ووصفت بأنها اتحادات قانون دولي، فإن الإتحاد المركزي ينشأ ويخضع للقانون الدستوري لذلك فهو إتحاد قانون دستوري [1].

فالإتحاد المركزي ليس إتفاقاً بين دول، ولكنه في الواقع دولة مركبة تتكون من عدد من الدول أو الدويلات اتّحدت معاً، وأنشأت دولة واحدة تفنى فيها الشخصية الدولية لهذه الدويلات الأعضاء.

وينشأ الإتحاد المركزي عادة بطريقتين .

- فهو أما أن ينشأ نتيجة تجمع رضائي أو جبري، لدول كانت مستقلة، فاتحدت فيما بينها وانبثقت عن إتحادها دولة إتحادية، كما حدث في الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا.
- وأما أن ينشأ نتيجة تقسيم مقصود لأجزاء متعددة من دولة سابقة، كانت بسيطة وموحّدة، كما في الإتحاد السوفياتي سابقاً وروسيا حالياً.

وفي كل الأحوال يشمل التوحيد ليس فقط الدول المتحدة، وإنما أيضاً شعوب هذه الدول فيما بينها لكي تصير شعباً واحداً [2].

وإذا كانت دول هذا الإتحاد تفقد سيادتها في المجال الخارجي وتنصهر في شخصية دولية واحدة هي شخصية الإتحاد، فإنها على العكس تحتفظ بجزء كبير

---

(١) الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص٦٨. والدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق) ص٩٢.

(٢) انظر الدكتور ادمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام (المرجع السابق) ص١٢٤.

منهـا في المجـال الداخلي. فـيكون لكل ولاية بعـد ذلك دسـتـورها وقوانينها الخاصة، وسلطاتها التشريعـيـة، والتنفيذية، والقضائية الخاصة بها. ولكنه في نفس الوقت يبقى لـدولة الإتحـاد المركـزي دسـتـورها الإتحـادي وسلطاتها التشريعـيـة والتنفـيـذية والقـضائية. أما الشؤون الخارجية فيتولاها أيضاً الإتحاد. وبالتالي فدولة الإتحاد هي فـقط التي يعـتبرها القـانون الدولي شـخصية دولية. أما الدول (الولايات) الداخلة في الإتحاد فلا يكون لها ذلك [١].

خلاصة ما تقدم، إن الدولة الإتحادية في الإتحاد المركزي، تتكون من مجموعة من الدول أو الولايات، تخضع بمـقـتـضى الدسـتـور الإتحـادي لحكومة عليا واحدة هي الحكومـة الفدرالية Federal Government والـتـي تمـارس في النظام المرسـوم لها إخـتـصاصاتها على حكومات الدول الأعضاء في هذا الإتحاد، والتي تسمى بالحكومات المحلية Local Government[٢].

لهذا فـالدولة الإتحـادية تشكل نظامـاً قـانونياً مركباً له خصائصه من الناحيتين الداخليـة والخـارجية ـ أي من وجهة نظر القانون الداخلي ووجهة نظر القانون الدولي وهو ما يعرف بمظاهر الإتحاد المركزي.

مظاهر الإتحاد المركزي :

تبـدو مظاهر الإتحـاد المركـزي ـ كما ذكـرنا ـ من ناحـيـتين : الناحية الداخلية والناحية الخارجية.

---

(١) الدكـتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص٦٨. والدكـتور محمد حافظ غانم مبادىء القانون الدولي العام (المرجع السابق) ص١٣٢. وهذا يمكن التمثيل على ذلك الإتحادات الفـدراليـة في العـالم بالولايات المتـحـدة الأمريكية، كندا، المكسيك، البرازيل، فنزويلا، كولومبيا، الأرجنتين، الهند، استراليـا، روسـيـا، النمـسا، وسويسرا والمانيا الغربية. هذا وتشير الدراسات المتخصصة إلى انه يوجد في العالم المعاصر (٢٢) دولة فـدرالية ذات مساحات شاسعة بإستثناء سويسرا وإتحادات الإمارات العربية.

(٢) ونقـصـد بإصطلاح الحكومـة هنا السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية وليس فقط الحكومـة بمـعناها الضـيق المقـتصر على مـعنى السلطة التنفـيـذية أو مجلس الوزراء في النظام البرلماني.

أولاً ـ من الناحية الداخلية :

تتكون دولة الإتحـاد المركـزي من عـدد من الدويلات. هذه الدويلات تتنازل عن جزء من سيادتها للدولة الإتحادية.

وللدولة الإتحادية حكومة يطلق عليها الحكومة الإتحادية، ولها سلطاتها التنفيذية والتشريعـيـة والقضائية، من إحتفاظ الدويلات الاعضاء في الإتحاد بحكوماتها المحلية. أمـا كـيـفـيـة توزيع الإخـتصاصات بين الحكومة الإتحادية العليا والحكومات المحلية فيتولاها الدستور الإتحادي [١].

وهكذا ومع وجـود الدسـتـور الإتحـادي الواحـد الذي يجب أن يحترم ولا يجوز مخالفـتـه من أي جـهة، فإن الولايات تتمتع ببعض مظاهر السيادة الداخلية. إذ يكون لكل ولاية سلطاتها العامة ـ تشريعية وتنفيذية وقضائية. وفي نفس الوقت توجد سلطة إتحـادية تشريعـيـة، وتنفيذية، وقضائية. وفي النهاية يلتزم جميع أفراد الشعب في كل الولايات بما يمليـه عليـهم الدسـتور، وما تسنه السلطة التشريعية لدولة الإتحاد وما تقـرره السلطة التنفـيـذية لحكومة الإتحاد، ثم الأحكام القضائية الصادرة عن السلطة القضائية الإتحادية وعلى رأسـها المحكمة العليا [٢].

هذا وبالرغم مما تتـمـتع به الولايات الأعـضـاء في الإتحـاد المركـزي من مظاهر الإستقلال الداخلي، كما بينّاها سابقاً، فإنه ـ ومع ما تذهب إليه أغلبية الفقه ـ لا يمكن وصـفها بالدول أو الإعتراف لها بهذه الصفة. والسبب هو ليس مقدار ما تتمتع به من سـيـادة خـارجـية كما يراه البعض وإنما ما تتمتع به أيضاً من سيادة داخلية. حيث

---

(١) لهذا يعـتبر الدسـتـور الإتحـادي وثيقة هامة وأساسية في توزيع الإختصاص. لذا يجوز الطعن بعـدم دسـتـورية الاعمال المخـالفـة للدسـتور بطريق مباشر او غير مباشر. لمزيد من التفصيل راجع:

الدكتور علي الباز: الرقابة على دستورية القوانين في مصر، دار الجامعات المصرية.

الدكـتـور كمال أبو المجـد: الرقـابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية، رسالة دكتوراه.

(٢) الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق) ص٩٤.

الدكتور ابراهيم شيحا: مبادىء الأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص٦٣.

تمارس الدولة الإتحادية جزءاً كبيراً من مظاهرها [1].

ومع تعدد السلطات وإزدواجها في الإتحاد المركزي، إلا أن هناك رئيس دولة واحد وشعب واحد يحمل جنسية واحدة هي جنسية الدولة الإتحادية فقط.

ثانياً ـ من الناحية الخارجية :

تتقرر الشخصية للدولة الإتحادية فقط، بخلاف الولايات الأعضاء فيها والتي لا يكون لها شخصية دولية، ويترتّب على ذلك ما يلي :

١ ـ تتولىّ الدولة الاتحادية إعلان الحرب، وعقد الصلح، وإبرام المعاهدات، والإشراف على القوات المسلحة للاتحاد.

٢ ـ للدولة الاتحادية وحدها حق التمثيل السياسي، والدبلوماسي، والانضمام للمنظمات الدولية.

أمّا المعاهدات التي سبقت وارتبطت بها بعض الدول التي انضمّت للاتحاد المركزي فإنها تنقضي، ذلك كنتيجة لانقضاء الشخصية الدولية للدول الأعضاء في هذا الاتحاد [2].

ازدواج السلطات العامة في الاتحاد المركزي :

تتمتّع الدولة الاتحادية بالسيادة الخارجية الكاملة، والسيادة الداخلية، إلى حدٍ كبير. ومعنى ذلك أنّ السيادة الداخلية تمارسها في الدولة الاتحادية سلطتان لكل

---

(١) لمزيد من التفصيل راجع: الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٧٣.
وغالباً ما تحتفظ الحكومات المحلية لنفسها بالقوانين المدنية والتجارية والأحوال الشخصية التي تنظم الزواج والطلاق والنفقة والميراث والتشريعات الجنائية والادارية والبوليس المحلي. أمّا القوانين الأساسية المتعلقة بالأمن القومي والاقتصاد الوطني والمسائل العسكرية والبرامج الأساسية في المجتمع بشكل عام فتترك للحكومات الفدرالية.

(٢) انظر الدكتور محمد حافظ غانم: مبادىء القانون الدولي العام (المرجع السابق)، ص٢٣٢.
أمّا في وضع الاتحاد السوفياتي والاستثناءات التي ترد على ذلك، فيراجع: الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي: مبادىء الأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص٤٨. الدكتورة سعاد الشرقاوي: النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، ١٩٧٥، ص٨٣.

وظيفة من وظائفها التشريعية والتنفيذية والقضائية. هاتان السلطتان هما السلطة العامة الاتحادية وسلطة الولاية.

الوظيفة التشريعية :

تتولى الوظيفة التشريعية في الاتحاد المركزي هيئة نيابية، تمثّل دولة الاتحاد بأكملها، وذلك إلى جانب هيئة نيابية أخرى، تمارس وظيفتها التشريعية على مستوى الولاية.

وتتكون الهيئة النيابية الاتحادية (البرلمان الاتحادي) من مجلسين :

مجلس يمثّل شعب الدولة الاتحادية بأكمله، كما لو كانت الدولة بسيطة وموحّدة. ويقوم بانتخاب هذا المجلس الشعب السياسي في جميع الولايات. هذا المجلس يتأثر في تشكيله عادة بعدد السكان، ومساحة كل ولاية من الولايات المكوّنة للاتحاد.

أمّا المجلس الآخر، فهو مجلس الولايات الذي تمثّل فيه الولايات على قدم المساواة بغض النظر عن عدد سكانها أو مساحتها(١).

ففي الولايات المتحدة الأمريكية يتكوّن البرلمان الاتحادي (الكونغرس) Congress من مجلسين هما مجلس النواب House of Representatives الذي يمثّل الشعب في مجموعة، ومجلس الشيوخ House of Senators الذي يتكون من ممثلي الولايات بنسبة عضوين عن كل ولاية مهما كانت مساحتها أو عدد سكانها. وكذلك كان الحال في الاتحاد السوفياتي سابقاً، حيث كان يتشكّل مجلس السوفييت الأعلى (البرلمان الاتحادي)، من مجلس الاتحاد الذي يمثّل الشعب السوفياتي بكامله. ثمّ مجلس القوميّات، الذي يمثّل الجمهوريات والمقاطعات والدوائر وذلك كما يبيّنه الدستور(٢).

---

(١) لمزيد من التفصيل راجع :

Hauriiou et Gicquel: droit constitutionnel et institutions politiques. (ouv. cit.), p.

(٢) يسمّى مجلس الشعب (الأدنى) بمسمّيات متعددة تختلف من دولة إلى أخرى، فهو مجلس النواب «الممثلون» في الولايات المتحدة الأمريكية، والمجلس الوطني في سويسرا، ومجلس الاتحاد في الاتحاد السوفياتي. أمّا المجلس الأعلى فهو مجلس الشيوخ في الولايات المتحدة الأمريكية، ومجلس الولايات في سويسرا، ومجلس القوميات في الاتحاد السوفياتي.
انظر الدكتور أدمون رباط: الوسيط (المرجع السابق)، ص٢١٧.

هذا وإذا كـان المجلس الأدنى (الشـعب) يُعـدُّ تعبيراً عن مظهر الوحدة في الاتحاد المركزي. فإنّ المجلس الأعلى «الولايات» يعبّر عن المظهر الاستقلالي في هذا الاتحاد [1]

ويتـولىّ الاتحاد البرلماني في الدولة الاتحادية عادة التشريع في المسائل التي تتعلّق بمـرافق الدولة الهامـة، كـالخارجية، والدفاع، والهجرة، والـجمارك. إضافة إلى ما يقوم بوضـعـه من قـواعـد عـامة يتحتّم على برلمانات الولايات الخضوع لها والتقيّد بها في تشريعاتها الداخلية.

أمّا برلمان الولاية فـيـقـتصر عمله على التشريع في المسائل الداخلية التي لا تتعدّى حدود الولاية بشرط عدم مخالفته للتشريعات والقواعد العامة الاتحادية[2].

الوظيفة التنفيذية :

تتـولىّ الوظيـفـة التنفـيذية في دول الاتحاد المركزي سلطة تنفيذية اتحادية، تمثّل دولة الاتحاد جميعها، وسلطة تنفيذية محلية خاصة بكل ولاية.

وتتكوّن السلطة التنفـيـذية الاتحـادية من رئيس الدولة، وحكومـة الاتحاد الذين يتـولّون عـادة تنفـيـذ القوانين التي يصدرها البرلمان الاتحادي، والواجبة التطبيق على جميع أنحـاء الدولة بكافـة ولاياتها. ثمّ إصـدار القـرارات الاتحـادية، التي تهم الدولة بأجمعها وتكون واجبة التنفيذ في جميع أرجائها.

أمّا السلطة التنفـيـذية للولاية فـيـتـولاها حاكم الولاية والحكومة المحلية لها. ولا تتعدّى في اختصاصـها حدود كل ولاية من هذه الولايات.

---

(١) لمزيد من التفصيل راجع المادة/٥ من الدستور السوفياتي الصادر عام ١٩٧٧. وأيضاً الدكتورة سعاد الشرقاوي: النظم السياسية في العالم المعاصر (المرجع السابق)، ص٥٣٩.

(٢) تعـتـبر دولة الإمـارات العـربية المتحدة مثلاً حياً للدولة العربية الفدرالية. مع ذلك ما زالت تأخذ بنظام المجلس الواحـد على خـلاف القـاعـدة المتبعة في النظام الفدرالي. فالسلطة التشريعية هناك يمـثلهـا المجلس الوطني الإتحادي الذي يتكون من (٤٣) عـضـواً موزعين على الإمارات المكونة لهذا الإتحـاد بحـسب عـدد السكان لكل إمـارة. لمزيد من التـفـصـيل راجع: الدكـتور سليمان الطماوي: السلطات الثـلاث في الدسـاتير العـربيـة المعـاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دار الفكر العربي، ١٩٧٩، ص٢١١.

E. Whinney: Comparative Federalism. Tornto, 1962, p. 32.

الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٩٦.

هذا وتمارس الوظيفة التنفيذية على مستوى الدولة في الولايات المتحدة الأمريكية، بواسطة رئيس الدولة ومعاونيه الذين يقومون مقام الوزراء في النظام البرلماني [1].

الوظيفة القضائية :

الوظيفة القضائية في دول الاتحاد المركزي، تتولاها جهتان، الجهة الأولى، والتي يمثلها القضاء الاتحادي الذي يتبع الدولة الاتحادية كالمحكمة العليا Supreme Court في الولايات المتحدة الأمريكية، والمحكمة الاتحادية في سويسرا. هذه المحاكم تتفرّع للنظر في المسائل التي تهم الدولة بأجمعها، كتلك التي تثور بين الاتحاد والولايات، أو بين بعضها البعض، أو بين الأفراد التابعين لولايات مختلفة. بالإضافة إلى ما تشغله كجهة استئنافية لبعض أحكام محاكم الولايات.

أمّا الجهة الثانية، فيمثلها القضاء المحلي، عن طريق المحاكم الخاصة بكل ولاية من ولايات الاتحاد، والتي تطبّق قوانين هذه الولاية في حدود اختصاصها، والذي لا يتعدّى المنازعات المحلية التي تثار في الولاية.

كيفية توزيع الاختصاص بين الدولة الاتحادية والولايات :

يترتّب على ازدواج السلطات العامة في دولة الاتحاد المركزي، قيام مشكلة توزيع الاختصاص بين هذه السلطات. لحل هذه المشكلة، اتجهت الدساتير الاتحادية في العالم المعاصر إلى سلوك إحدى الطرق التالية، لمنع تداخل الاختصاصات بين السلطات الاتحادية وسلطات الولاية:

الطريقة الأولى :

وبموجبها يحدّد الدستور الإتحادي على سبيل الحصر اختصاصات كل من دولة الاتحاد من ناحية، واختصاصات الولاية من ناحية أخرى.

---

(١) لمزيد من التفصيل راجع :

K. Perwitt and S. Verba: An Introduction to American Governement. Harper and Row, New York, 1977, p. 224.

الدكتور أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام (المرجع السابق)، ص٦٤٩.

الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٤٠٤.

الدكتور إبراهيم شيحا: مبادىء الأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص٦٦.

ويعيب هذه الطريقة، أن تحديد المسائل التي تدخل ضمن اختصاص دولة الاتحاد وتلك التي تكون ضـمن اختصاص الولايات، لا يمكن أن يكون شاملاً لجميع المسائل، مـهما كان الدستور مفصّلاً. ناهيك عماً يمكن أن يستجدّ من مسائل مع تطوّر الحياة، وتغيرّ الظروف دون أن يكون الدسـتـور قـد حـدّدها سلفـاً. الأمـر الذي يصعب معه تحديد الجهة المختصة، أهي السلطة الاتحادية، أم سلطة الولاية [1].

الطريقة الثانية :

وبمـوجـبـهـا يحدّد الدسـتـور ـ على سـبيل الحصر ـ الاختصاصات التي تثبت لسلطات الدولة الاتحادية، ويترك ما عداها لاختصاص الولايات، وفي هذه الحالة يكون اختصاص الدولة الاتحادية محدّداً وضيّقاً؛ لأنّ الاختصاص العام يمنح للولايات.

وعلى ذلك يثـبت لسلطات الولايات الاخـتـصـاص في كل الأمور، والمسائل التي لم يرد النص عليها في الدستور من ناحية، وما يستجدّ من وظائف في المستقبل من ناحية أخرى.

ويبـدو أنّ التـوزيع بهذه الطريقـة قـد شـاع في أغلبـية الدول الفدرالية التقليدية، كـالولايات المتحدة الأمريكية والمانيا وسويسرا والأرجنتين والاتحاد السوفياتي [2].

ولا شكّ أنّ إتّباع هذ الطريقة، يتأثّر إلى حدٍ كبير بظروف نشأة الاتحاد، ومدى ما تسـعى إليـه الدول والولايات من تغليب مظاهر الاستقلال على مظاهر الوحدة، ولذلك

---

(١) لمزيد من التفصيل راجع :

Burdeau, G. Traite science politique. Tome II, p. 434.

الدكتور محسن خليل : النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٩٩.

(١) وبهذه الطريقـة وزعت الإخـتـصـاصات بين الدول المركزية والسلطات المحلية في كل من دستور إتحـاد الجـمهوريات العربية ودستور دولة الإمارات العربية. لقد نصت المادة/٥٨ من دستور إتحاد الجمهوريات العربية على أن «تختص الجمهوريات الأعضاء بكل ما لا يدخل في إختصاص الإتحـاد وفقاً لأحكام هذا الدستور» كما نصت المادة ٢٢١ من دسـتور الإمارات العربية المتحدة على أن «تختص الإمـارات بكل مـا لا تنفـرد فـيه السلطات الإتحادية». هذا وقد فصلت دساتير هذه الدولة الإتحـادية اخـتصاصات الدولة الإتحادية. لمزيد من التفصيل راجع الدكتور سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق) ص٤١٧.

فـقـد وصـفـهـا البعض، بأنها لا تتّفق مع طبيعة الاتحاد المركزي، الذي يغلب مظاهر الوحدة على مظاهر الاستقلال [1].

لذلك ومع تطور الأنظمـة الإتحـادية المركزية وزيادة الشعور بالإنتماء إلى الدولة الإتحـادية نظير مـا تقـدمـه لشعبها من استقرار وتقدم وقوة، فقد بدأ التطبيق العملي مـعـاكساً لتحديد سلطات الدولة الإتحادية ومن ثم توسيع اختصاصاتها على حساب اختصاص الولايات.

الطريقة الثالثة :

وهي التي بمـقـتـضاها يتم تحديد المسائل التي تخضع لإختصاص الولايات على سـبـيل الحصر. أمـا اختصاصات الدولة الاتحادية، فتترك دون تحديد، وبالتالي تبقى صـاحـبـة الولاية العـامـة. هذه الطريقـة تؤدّي إلى توسـيع اختصاص دولة الاتحاد، وتجعله أصلياً، بينما تضيق من اختصاص الولايات، وتجعله استثنائياً.

ومن أمـثلة الدسـاتير التي اتّبعت هذه الطريقة دستور كندا والهند وفنزويلا لعام ١٩٥٣.

وتختلف دسـاتير دول الاتحـاد المركـزي في تبنّيـهـا لأي طريقـة من هذه الطرق الثـلاثة مـتأثرة بعـوامل مختلفـة واعـتـبـارات مـتـعـدّدة، منها التاريخية والسياسية والقانونية.

وعلى سـبيل المثال، نذكر أنّ الدولة الاتحادية التي تنشأ نتيجة انضمام عدّة دول مـسـتـقلة إلى بعـضـهـا البعض، يتّجه التفكير إلى المحافظة على الاستقلال الذاتى لهذه الدول، وبالتالي تحديد اختصاص دولة الاتحاد وإبقائها ضيّقة.

أمّا الدولة الاتحادية التي تنشأ نتيجة تفكك دولة بسيطة، يكون الاتجاه فيها نحو دعم اختصاص دولة الاتحاد على اعتبار أنها كانت تجمع أصلاً في يدها كل السلطات.

هـذا وتـبـقى بعض الدسـاتير بعـضـاً من المسـائل المشتركـة بين دول الاتحـاد

---

(١) الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص٧٧.
الدكتور إبراهيم شيحا : مبادىء الأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص٦٩.

والولايات. حيث تنص مثلاً على أن تتولىّ الدولة الاتحادية وضع الأسس العامة لهذه المسائل وتترك تفاصيلها لسلطة الولاية [1].

تعديل الدستور :

تحرص الدساتير الاتحادية حرصاً شديداً على اتخاذ الاحتياطات في تعديل أحكام الدستور، ـ وذلك بفرضها ـ أصولاً وإجراءات معقّدة. وهي تسلك هذا السبيل، إنّما لتشرك كافة الدول (الولايات) في هذا التعديل، بطريق يكفل لارادتها القوة المرجحة في النهاية، إبتداءً من الاقتراح والتصويت، ثم الاستفتاء في كل ولاية إلى ما هنالك من وسائل تضمن الاستقرار المرغوب في الدستور الاتحادي.

اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية :

إذا كانت اللامركزية الادارية تعنى في مجملها، توزيع الوظائف الادارية بين السلطة المركزية الموجودة في العاصمة، والهيئات الأخرى المحلية أو المرفقية، فإنّ مفهوم التوزيع يبقى في دائرة مباشرة الوظيفة الادارية. فهو نظام إداري لا يتعلّق بنظام الحكم السياسي أو شكل الدولة. فكما يمكن إعماله في الدولة الاتحادية، يمكن إعماله أيضاً في الدولة البسيطة الموحّدة.

أمّا اللامركزية السياسية، فهي عبارة عن نظام سياسي يتعلّق بكيفية ممارسة السلطة في الدولة، يهدف إلى توزيع الوظيفة السياسية بين الدولة الاتحادية من ناحية، والولايات من ناحية أخرى [2].

---

(١) لمزيد من التفصيل راجع: الدكتور محمد كامل ليلة (المرجع السابق)، ص١٣١.
الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٧٦.

(٢) هذا وقد تبنّت الدساتير الاتحادية المقارنة هذا الاتجاه باستثناء دستور الاتحاد السوفياتى الذي لا يجعل من موافقة كافة الولايات شرطاً لازماً إلاّ إذا كان من شأن هذا التعديل المقترح أن يتناول كيانها. بينما يبقى الدستور بأحكامه الأخرى من اختصاص السوفييت الأعلى بمجلسيه وباكثرية لا تقل عن ثلثي أصوات كل منهما. لمزيد من التفصيل راجع: الدكتور ادمون رباط: الوسيط (المرجع السابق)، ص٢١٩.
الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي: مبادىء النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٥٥.
Burdeau, G. Traite de secience politicq. Tome II, p. 417.

إنّ هذا التوزيع السياسي يفترض ازدواج السلطات في الاتحاد المركزي. سلطة تشريعية اتحادية وأخرى محلية للولاية. سلطة تنفيذية اتحادية، وسلطة تنفيذية للولاية. وكذلك الشأن بالنسبة للسلطة القضائية. هذا الإزدواج لا يتحقق إلا في دول الإتحاد المركزي الفدرالي.

وعلى هذا إذا كان يمكن أعمال اللامركزية الإدارية في الدولة البسيطة، كأسلوب إداري ينظمه قانون إداري، فإنه لا يمكن تصور اللامركزية السياسية إلا في دول الإتحاد المركزي ومن ثم معالجتها ضمن موضوعات الأنظمة السياسية والقانون الدستوري [1].

التمييز بين الإتحاد المركزي الفدرالي والإتحاد الإستقلالي الكونفدرالي :

لقد اتضح لنا من خلال العرض السابق، أن الإتحاد المركزي يتكون من عدد من الولايات يتقرر لكل منها بعض مظاهر السيادة الداخلية التي تشاركها فيها الدولة الإتحادية. على خلاف السيادة الخارجية التي تقرر للدولة الإتحادية وحدها دون الولايات.

أما الإتحاد الإستقلالي الكونفدرالي أو كما يطلق عليه أحياناً التعاهدي فهو ليس أكثر من معاهدة تبرم بين عدة دول، تبقى بمقتضاها محتفظة بكامل شخصيتها الدولية وسيادتها الداخلية على السواء.

ومع ذلك فليس ما عرضناه هو جوهر الخلاف بين هذين الإتحادين. إنما هناك فوارق متعددة بينهما نبرز أهمها :

١ ـ يستمد الإتحاد الإستقلالي أو الكونفدرالي وجوده من معاهدة تتم بين الدول الأعضاء فيه. في حين ينشأ الإتحاد المركزي الفدرالي من خلال عمل قانوني داخلي وهو الدستور الإتحادي.

ويترتب على هذا الأساس أنه يشترط لتعديل مضمون الإتحاد الكونفدرالي، موافقة

---

(١) للمزيد تراجع مؤلفات النظم السياسية والقانون الإدارية.

كافة الأطراف الموقعة على المعاهدة المنشئة له. بينما لا يشترط لتعديل الدستور الإتحادي هذا الإجماع من الولايات، إذ يكفي توافر الأغلبية.

٢ ـ الإنفصال حق مقرر لكل دولة داخلية في الإتحاد الإستقلالي (١)، بينما ذلك مرفوض في الإتحاد المركزي. وقد قررت ذلك المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأمريكية في أعقاب الحرب الأهلية قائلة «عندما صارت تكساس إحدى الولايات المتحدة الأمريكية دخلت في علاقات لا تفسخ. لقد كان انضمامها نهائياً لا مجال لإعادة النظر فيه أو فسخه»(٢).

٣ ـ تتولى اختصاصات الإتحاد الإستقلالي وتحقيق أهدافه هيئة مشتركة تسمى جمعية أو مؤتمر أو مجلس الإتحاد. هذه الهيئة تتألف من ممثلين للدول المتعاقدة، وغالباً ما يشترط الإجماع لإتخاذ قرار معين. أما قرارات هذا الإتحاد فتبقى معلّقة على حكومات هذه الدول بسبب إفتقار الجهاز التنفيذي.

أمّا في الاتحاد المركزي، فتمارس السلطات الاتحادية اختصاصاتها على الأفراد مباشرة دون تعليقها على موافقة سلطات الولايات المكوّنة له.

٤ ـ يتمتّع جميع أفراد الشعب في الاتحاد المركزي بجنسية واحدة، هي جنسية الدولة

---

(١) هذا وقد جاء ذلك واضحاً في ميثاق الجامعة العربية عندما أعطى كل دولة في الجامعة حق الانسحاب من حق هذا الإتحاد. راجع المادة/١٨.

(٢) كان الدستور السوفياتي ينفرد بحكم خاص في هذا المجال، حيث قرّر للولايات حق الانفصال. حيث تنص المادة/٧٢ من دستور الاتحاد السوفياتي على أنّ «حق الخروج بحرية من اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية محفوظ لكل جمهورية متّحدة».
لقد دوّن هذا الحق لأول مرّة في معاهدة تأسيس الاتحاد السوفياتي عام ١٩٢٢ عندما أثبتت توحيد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية الأربع وهي: روسيا واوكرانيا وبيلوروسيا وجمهورية القفقاس. ثم جرى تدوين هذا الحق في دستور الاتحاد السوفياتي لعام ١٩٤٢، ثم في دستور ١٩٣٦، ولدى مناقشة مشروع الدستور السوفياتي الحالي لعام ١٩٧٧ اقترح تعديل يقضي بحذف المادة المتضمنة الحق خروج الولاية أو حق الانفصال عن الاتحاد السوفياتي، ولكن لم يكتب لهذا الاقتراح النجاح وبقي حق الانفصال مدوّن في الدستور الحالي. لقد عبّر لينين عن هذا المبدا قائلاً: *«إننا نريد التوحيد الحر، ولذا فنحن ملزمون بالاعتراف بحرية الانفصال. فبدون حرية الانفصال لا يمكن نعت التوحيد بأنّه حر»*. انظر دستور الاتحاد السوفياتي، شروح سياسية وحقوقية، دار التقدّم، موسكو، ١٩٨٧، ص١٦٤.

الاتحادية. بينما يبقى لرعايا كل دولة في الاتحاد الاستقلالي جنسيتهم الخاصة بدولتهم. وبالتالي فهم أجانب في الدول الأعضاء الأخرى.

٥ ـ إذا قامت حرب بين دولتين، من دول الاتحاد الاستقلالي، فهي حرب دولية. أمّا الحرب التي تقوم بين الولايات الأعضاء في الاتحاد المركزي فهي حرب داخلية أهلية (١).

تقدير الاتحاد المركزي :

أثنى غالبية الفقه السياسي والدستوري والدولي على الاتحاد المركزي نظير ما يتّصف به من مزايا تميّزه عن غيره من الاتحادات الأخرى، ومع ذلك فقد تعرّض هذا النوع من الاتحاد إلى انتقاد البعض. فما هي أهم مزايا هذا الاتحاد، وما هي عيوبه؟

أهم مزايا نظام الاتحاد المركزي الفدرالي :

١ ـ قيل أنّ نظام الاتحاد المركزي قادر على توحيد دول ذات نظم متغايرة ومتباينة، في دولة واحدة قوية (٢)، بل يصفه البعض، بأنّه يمكن تطبيقه على قارة بأسرها، وهو ما تمّ فعلاً بالنسبة للولايات المتحدة الأمريكية.

٢ ـ يعمل هذا النظام على التوفيق بين مزايا الدولة الموحّدة ومزايا الدولة المركبة. فهو إذ يحتفظ بوحدة الدولة كشخصية دولية واحدة، يمنح في نفس الوقت بعض الاستقلال الداخلي للولايات. لذلك قيل فيه بأنّه يجمع بين [illegible] الاستقلال والاتحاد معاً(٣).

(١) لمزيد من التفصيل راجع: Burdeau G. Traite de science politique. Tome I‡I. (ouv. cit.), p. 378.
الدكتور إبراهيم شيحا: مبادىء الأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص٧٢.
الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٧٨.
(٢) الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص١٠٤.
الدكتور إبراهيم شيحا: مبادىء الأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص٧٥.
(١) الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٤١٩.
الدكتور محسن خليل (المرجع السابق)، ص١٠٤.

٣ ـ يعتبر هذا النظام حقلاً واسعاً للتجارب في الأنظمة السياسية، والادارية المختلفة، نظراً لتعدد واختلاف نظام كل ولاية من الولايات المكوّنة لهذا الاتحاد. ومن ثمّ فإنّ القوانين والنظم التي تثبت نجاحها في إحدى الولايات يمكن تطبيقها والاستفادة منها في الولايات الأخرى.

عيوب الاتحاد المركزي :

١ ـ قيل أنّ تعدّد السلطات العامة وازدواجها سيؤدّي إلى نفقات مالية كبيرة يتحمّلها في النهاية المواطنون على شكل ضرائب ورسوم.

٢ ـ يؤدّي هذا النظام إلى تفتيت الوحدة الوطنية خاصة إذا ما قويت سلطات الولايات على حساب السلطات الدولية الاتحادية.

٣ ـ إنّ تعدّد السلطات واختلاف التشريعات كثيراً ما يسبّب منازعات ومشاكل تعوق تنظيم المرافق في مختلف الولايات [١].

... ولكن ومع هذه الانتقادات التي تستطيع دولة اليوم التغلّب عليها، بما تتمتّع به من امكانيات وطاقات، فقد غدا الاتحاد المركزي الوسيلة الناجعة التي تصبو إلى اتباعها الشعوب والدول الراغبة في التقارب والتعاون بضغط من مصالحها السياسية والاقتصادية وبدافع من أمانيها القومية [٢].

---

(١) الدكتور محمد كامل ليلة (المرجع السابق)، ص٥١٠. الدكتور إبراهيم شيحا (المرجع السابق). ص٧٥.

(٢) نظراً لما حققته الفدرالية المعاصرة، فقد ظهرت كثير من الحركات والجمعيات التي تدعو إلى توحيد اوروبا الغربية على أساس الاتحاد المركزي نذكر منها الحركة الأوروبية Le Mouvement Europeene في بلجيكا، وما انبثق عنها من لجان خاصة لتحضير الدستور الأوروبي Comite pour la constitution Europeenne. راجع الدكتور أدمون رباط: الوسيط (المرجع السابق)، ص٣١٠. الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٨٤.

الفصل الخامس
وظيفــة الدولــة

تنقسم وظائف الدولة Functions of the State إلى وظائف أساسيّة ووظائف ثانوية.

فـالـوظائف الأســاســيّة، هي الأعمال التي تنحصر في ســعي الدولة إلى المحـافظة على ســلامتها من الداخل والخارج، وإقامة العدل بين السكان. هذه الوظائف تعبّر عن الحد الأدنى لما يجب أن تقوم به أي دولة، وهي تشمل :

١ ـ وظيفة الدفاع الخارجي، وذلك بتأمين الدولة ورعاياها، من أي اعتداء خارجي عن طريق إقامة الجيوش فيها.

٢ ـ وظيفة الأمن الداخلي Security، وذلك بالســهر على تحقيق الأمن وحماية المواطنين في أنفــســهم وأمــوالهم، من أي اعــتــداء يمكن أن يتعرّضوا له. الأمر الذي يقتضي إقامة قوات الأمن، والشرطة، لمنع وقوع الجريمة وتعقّب مرتكبيها إنْ وقعت.

٣ ـ تحــقــيق العدل بين الأفراد، وذلك بإقامة القضــاء للفصل بين المنازعات التي تنشأ بينهم Justice.

وإذا كــانت هذه الوظائف الأســاســيــة للدولة تُعدُّ أعمالاً رئيسية وتعبّر عن أدنى واجــبــاتها، فــهي مرتبطة أيضاً مع وجودها ولا خلاف عليها، فإنّ هناك أعمالاً أخرى ثانوية تقــوم بها الدولة بهدف تحــقــيق خير الجماعــة وإســعــادها تتــعلّق بالجــوانب الاجــتماعــيــة والاقــتــصادية والثقافية ـ هذه الأعمال ما زالت محل اختلاف ظاهر بين الدول المعــاصرة، وذلك لاختلاف المذهب، أو «الأيديولوجية»، الذي تنتمي إليه كل دولة من هذه الدول (١).

---

(١) ولهذا يعبّر البــعض عن التــزام الدولة بأداء وظائفها حسب مقتضى الحال الفكري والاقتصادي والســيــاسي والاجــتماعي بقــوله «المجــتــمع السياسي لم يأت إلى الوجود ليؤدّي وظائفه. ولكنه يؤدي هذه الوظائف لأنّه مــوجــود، وهو مــوجــود بســبب طبــيــعة الانسان وبسبب حقيقة أنّ الإنسان مدني بالطبع». انظر:

Hinsley, F.: Sovereignth. (op. cit.), p. 4, 5.

المذاهب «الأيديولوجيات» :

اكتسب اصطلاح «أيديولوجية Ideology» أهمية خاصة منذ السنوات التي أعقبت الحرب العالمية الثانية حينما بدأ الصراع بين المذاهب السياسية بغرض نفسه على المسرح السياسي للعالم الحديث[1].

ولكن أهمية هذا الاصطلاح زادت وأصبح متداولاً في أواخر القرن التاسع عشر ليعني «مجموعة من الأفكار الأساسية التي تنبثق من العقائد والقيم المتصلة بتراث حضاري معين. لتصور بصفة شاملة ما هو كائن وما سيكون، لترسم بذلك إطاراً لحركة الجماعة السياسية وتحدد معالم أهدافها[2].

وإذا كان المذهب (الأيديولوجية) يعرف بهذا المعنى والمضمون، فإن وظيفة الدولة في الميادين الخارجة عن نطاق الدولة الحارسة، L'Elat Gendarme تبقى متأثرة ومتغيرة لا تحدد معالمها وتتضح إلا من خلال المذاهب العامة التي توجهها عبر المؤثرات التاريخية والإقتصادية والدينية. فإلى أي مدى تتدخل الدولة في هذه الميادين، وإلى أي حد تستطيع منافسة الفرد في أنشطته المتعددة؟

- هل تترك الدولة هذه الميادين وتجعلها حكراً للنشاط الفردي بصفة مطلقة للتفرغ للقيام بوظائفها الأصلية داخل نطاق الدولة الحارسة.
- أم تتدخل بلا حدود في هذه الميادين.
- أم تتدخل بشكل وسط بدرجة معقولة، بحيث لا تترك الفرد طليقاً من كل قيد من ناحية مع تحديد مجال تدخلها من ناحية أخرى.

---

(١) يشير الفقه إلى أن الموطن الأصلي لإصطلاح الأيديولوجية هو فرنسا، فكان أول من استعمل هذا الإصطلاح هو ديستوت دي تراسي
Antonie Louies Claude. Destutt de Tracy.
Baradat, Leon: Political ideologies (op. cit) p.30.

(٢) الدكتور رمزي الشاعر: الايدولوجية التحررية وأثرها في الأنظمة السياسية، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والإقتصادية، العدد الأول، يناير ١٩٧٥، ص٢٣٣. انظر الدكتور اسكندر غطاس: أسس التنظيم السياسي (المرجع السابق) ص٢٦.
Baradat, Leon (op. cit) p. 30.

إزاء الإجابة على هذه التساؤلات ظهرت مذاهب ثلاثة تحدد وظيفة الدولة وترسم معالم أهدافها وهي:

- المذهب الفردي «الأيدولوجية التحررية».
- المذهب الإشتراكي «الأيدولوجية الإشتراكية».
- المذهب الإجتماعي.

وإذا كانت هذه المذاهب الثلاثة تمثل في الوقت الحاضر صراعاً أيديولوجياً عالمياً يحدد جوانب متعددة في حياة الأفراد والدول، فإن للإسلام أيضاً دوراً بارزاً ومتميزاً عنها، فما دور كل هذه المذاهب والأيدولوجيات في تحديد وظيفة الدولة المعاصرة.

المبحث الأول

المذهب الفردي Individualism

لا يعني الكلام عن المذهب الفردي نظرية قال بها مفكر أو تجربة عاشتها دولة، أو قالباً نظرياً محدداً، وإنما يتسع هذا المذهب ليشمل ما هو أكثر من ذلك.

فالمذهب الفردي يتسع كثيراً ليضم تلك الأفكار والقيم والمبادىء التي تدور حول الفرد وحريته، وبالتالي فإن الإطلاع على هذا المفهوم لا يتم من خلال تحليل لنظام أو دراسة لفكر. وإنما يأتي من خلال ما قدمه الفكر السياسي والإقتصادي والإجتماعي الذي يعد بمثابة منهل خصب إستقى منه مضمونه الفكري العام.

المطلب الأول

التعريف بالمذهب الفردي

يقوم المذهب الفردي على تمجيد الفرد وإعتباره محور النظام السياسي، وبالتالي فالدولة والسلطة ما هي إلا أداة لخدمة وتحقيق مصالحه وضمان حرياته. فالفرد بحقوقه وحرياته هو الغاية من النظام السياسي. ومن ثم يكون هدف الجماعة منصباً

على إســعــاد الفــرد وإطلاق حــرياته. أمــا إذا كــانت هناك قيود قد حدّت من النشاط الفــردي. فإن الهدف منهــا، هو إخـضــاع إســتعمال الحقوق الفردية لواجبات تحقيق مـصلحــة الجماعــة التي لا تعـدو أن تكون سوى حاصل جمع مصالح الأفراد، الذين يكونون مستقلين لا يجمعهم إلا علاقة الجوار المكانى [١].

وإذا كــان المذهب الفــردي، قد قام أساساً على إعلاء الفرد باعتباره الحقيقة الأولى التي سبقت المجتمع المنظَّم، فإنّه يتعينّ تحديد نشاط السلطة الحاكمة في أضيق الحدود والميــادين حــتى يدع للفــرد أوسع المجــالات لمباشرة نشاطه. وعلى هذا، فطبقاً للمذهب الفــردي تقـتصر وظيفة السلطة الحاكمة على نطاق الدولة الحارسـة القائمة على حماية الأمن الخــارجي والداخلي وتحـقيق العدالة. أمّا عدا ذلك، فـهو متروك للأفراد يباشرونه بحرية تامة دون أدنى تدخّل من السلطة الحاكمة لأنّه محظور عليها[٢].

وإذا كــان الواقع التــاريخي كما يقـول الفقيه الفرنسي بيردو Burdeau لم يعرف الدولة التحررية (دولة واحدة فقط تبنّت المذهب الفردي بمفردها)، فإنّه قد عرف دولاً تحــررية. ولعلّ بيردو يقصد بقوله هذا الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا وبريطانيا. حيث تبلورت تعاليم المذهب الفردي وتأكّدت في إعلانات الحقوق الأمريكية والفرنسية. فـقـد تضـمّنهــا إعلان استقلال الولايات المتحدة الأمريكية الصادر عام ١٧٧٦ عقب مـؤتمر فـيلادلفيا. ثم تم صياغتها في دستور الولايات المتحدة الأمريكية، الصادر عام ١٧٨٧، الذي عكس في مـضـمـونه إحـســاس الشـعب الأمريكي، وتطلعه نحو الحرية والمســاواة. فتقرر في الإعلان أن «من الحقائق الثابتة أن كل الناس قد خلقوا متساوين لهم منذ مـيــلادهم حـقوق، لا تُسلب مثل الحق في الحياة، والحق في أن يكونوا أحراراً،

---

(١) للمـزيد من التـفـصـيل انظر: الدكـتـور عبد الحميد متولي: مبادىء نظام الحكم في الإسلام مع المقـارنة بالمبـادىء الدستورية الحديثة، الإسكندرية ١٩٧٧، ص٩٢. الدكـتـور رمزي الشاعر الأيديولوجـيـات (المرجع الســابق) ص١١. الدكـتـور سـمـوحي فـوق العــادة: موجز المذاهب السياسية، دار اليقظة الفكرية، دمشق ١٩٧٢، ص٧٩.

(٢) Bureau, G.: Traite de science politique. Tome V, p. 316.
الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق) ص١٠٩، وأيضاً:
الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص٤١٣

والحق في التطلع إلى السيادة ولم توجد الحكومات إلا لضمان ممارسة هذه الحقوق [1]

أمـا الإعـلان الفرنسي لحقوق الإنسان الذي صدر في ٢٦ آب ١٧٨٩ فردد نفس المعنى ليؤكد أن هدف النظام السياسي هو المحافظة على حقوق الأفراد الطبيعية الثابتة. فـالدولة لا تخلق الحقوق الفردية لأنها حقوق طبيعية ولصيقة بالفرد وأدميته. وقيام الجماعة السياسية كان فقط لحماية الحقوق، والمحافظة عليها. لذلك نصت المادة الأولى من هذا الإعـلان على أن «يولد الأفراد ويعيشون أحراراً متساوين أمام القانون، بحيث لا يقـوم التـفـاوت الإجـتماعي بينهم إلا على أساس المصلحة العامة». كما نصت المادة الثـانيـة من هذا الإعـلان على «هدف كل جماعـة سـيـاسـية هو المحافظة على حقوق الإنســان الطبـيـعـيـة التي لا يمكن أن تسقط عنه. هذه الحقوق هي الحرية، والملكية، والأمن، ومقاومة الاضطهاد» [2].

أمّا بريطانيـا، فـقد كانت سبّاقة إلى تأكيد هذا المعنى من الدولتين المذكورتين. كما جاء في ميثاق العهد الأعظم Magna Charta ، إلاّ أنهّا لم تكن تطبّقـه إلاّ على فئة قليلة من الأفراد، إلى أن تغيرّ بها الحال عام ١٨٣٢ بصدور قانون الاصلاح الانتخابي.

وعلى ذلك ومن مـضــمــون ما تقدّم، يتبينّ لنا أنّ أنصار المذهب الفردي يحدّدون نـشــاط الدولة، في نطاق المحـافظة على البـلاد، ضـد الهجمات التي تأتى من الخـارج والســهـر على الأمن والنظام العـام في الداخل، واقـامة القضاء للفصل في المنازعات بين الأفراد. أمّا غير ذلك من مجالات فهي محظورة على الدولة [3].

أمّا الحـقـوق والحـريّات التي يتعينّ على الدولة احترامها وعدم التعرّض لها، فهي عـبارة عن تلك الحقوق والحريات الطبيعية، اللصيقة بالفرد لمجرد آدميته. وبالتالي فلا

---

(١) الدكتور اسكندر غطاس: أسس التنظيم السياسي (المرجع السابق)، ص٤٦، وأيضاً :
Prellitt and Verba: In troduction to Am. Government, 1977, p. 557.

(٢) راجع الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص١٠٩.
الدكتور رمزي الشاعر: الأيديولوجيات، ص٤٦ .

(٣) .Voir Buddeau, G.: Traite de science politiques. (op. cit.), p. 316
الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٥١٣، وأيضاً :
الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٢٧٢.

يمكن فصلها عنه أو المساس بها. وأنّ هذه الحقوق هي حق الملكية الفردية، حق الأمن، حرية العبادة، وحق مقاومة الظلم والاستبداد، وحرية الصناعة والتجارة (١).

هذا ويمثّل المذهب الفردي رد فعل مباشر وأكيد لتلك السلطة المطلقة للطبقة الحاكمة التي سادت قبل الثورة الفرنسية، والتي كانت بمثابة شبح للطغيان والظلم في أعين الأفراد يقتضي تقييده والحد من سلطاته.

المطلب الثاني

مصادر المذهب الفردي

تعدّدت المصادر الفكرية للمذهب الفردي بسبب تكوينه البطيء، وسنكتفي هنا ببيان أهم هذه المصادر بإيجاز :

١ ـ النظريات العقدية :

لقد برزت قيمة النظريات العقدية من خلال محاولتها لبيان أساس، وأصل نشأة الدولة، من خلال تركيزها على العقد باعتباره الوسيلة التي تمّ بمقتضاها انتقال الأفراد من حياة الفطرة إلى المجتمع المنظم. وكان من أهم من ساهم في صياغة هذه النظريات ـ كما بينّها سابقاً ـ الفلاسفة هوبز ولوك وروسو.

هذه النظريات العقدية وضعت لتفسير العلاقة التي تربط الأفراد بعضهم ببعض وبالكيان السياسي، الذي بموجبها أصبح قائمًا بإرادة الأفراد التي أكسبته مشروعية وإستقراراً، وبما فرضته من التزامات، وما تبنته من حقوق على ولكل من أطراف هذه العلاقة. وبالتالي وضع حد للحكم المطلق الذي كان سائداً في ذلك الوقت وقبله. فكان لها الفضل الكبير في ترويج المبادىء الديمقراطية، التي قام عليها المذهب الفردي

---

(١) الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص١١٠. الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٣١٤. الدكتور إبراهيم شيحا: مبادىء الأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص١١٦ . الدكتور يحيى الجمل: الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص٦٣ .

وأهمها إحترام الفرد، وتقديس حرياته وحقوقه، وبالتالي كانت مساهمتها فعّالة في إقامة صرح هذا المذهب، وتفسير كثير من مبادئه(١).

٢ ـ مدرسة القانون الطبيعي :

فكرة القانون الطبيعي ليست فكرة حديثة، بل هي فكرة قديمة تمتد جذورها إلى التاريخ القديم والوسط. فقد عرفها الإغريق والرومان، وانتقلت منهم إلى مفكري العصور الوسطى، وتم صبغ هذه الفلسفة بالصبغة الدينية ليزداد مقامها وسموها في أعين الناس خاصة أثناء فترة الصراع بين الكنيسة والملوك الذين حلّوا محل الإقطاع في صراعهم مع السلطة الدينية(٢).

لقد كان من أهم من أرسى أفكار مدرسة القانون الطبيعي في القرن السادس عشر الفقيه الهولندي جروسيوس Grotious الذي وصف القانون الطبيعي بأنه: المبادىء المستمدة من طبيعة الإنسان عن طريق الإستنباط العقلي. وبالتالي فإذا كانت الدولة ليست إلا مجتمعاً تعاقدياً، فإن التعاقد هو الإرادة العامة للأفراد(٣).

حاول جروسيوس، وبإستمرار التأكيد على أن القانون الطبيعي مستقل عن غيره من قواعد الأخلاق والسياسة، بل هو أيضاً مستقل عن القانون الطبيعي، لأن هذا الأخير من صنع البشر في حين أن القانون الطبيعي مصدره الطبيعة، لذلك فهو يقول «إن الطبيعة هي أم القانون الطبيعي»(٤).

وإذا كانت الصورة الأولى للقانون الطبيعي قد لاقت رواجاً على المستويين الفكري

---

(١) Mo Closkey, Hanry: The political philosophy of liberalism. 1973, p. 4.
وأيضاً: Barker, E : An Introduction to Social Contract (op. cit.) p. 28

(٢) الدكتور يحيى الجمل: الأنظمة السياسية المعاصرة (المرجع السابق) ص٩٤. الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص٢٤١. الدكتور أنور ارسلان: الديمقراطية بين المذهب الفردي والمذهب الإشتراكي (المرجع السابق) ص١٣١.

(٣) هناك من أسهم مع جروسيوس في أرساء مبادىء مدرسة القانون الطبيعي مثل بينفندروف توماس، انظر الدكتور أنور ارسلان (المرجع السابق) ص٢٣١. الدكتور عبدالحميد متولي: سلسلة مقالات في الإسلام. مجلة الحقوق، العدد ٣٢٤، ص٤٧.

(٤) عن الدكتور أنور أرسلان (المرجع السابق) ص٣٣١.

والشـعبي لما تحـمله من مبادىء مثالية وازلية، إلا أنها قوبلت بالنقد والمعارضة فيما بعـد من أنصـار المدارس التـاريخيـة والنفعية مما قلل ما كان لها من إحترام وتقدير، وبالتـالي العـدول عن وضـعـهـا المطلق بما عـالجـتـه من أمـور تتعلق بالفرد والعقل والجوانب المختلفة للقانون الطبيعي [١].

ومـهما كـان الخـلاف حـول تحـديد مضمون القانون الطبيعي، فإن المستقر أنه «قـانون يقـوم على تقـرير حـقوق وحريات طبيعية للإنسان سابقة على وجود الدولة والقـانون الوضـعي، وإن عـدالة هذا القـانون الأخير تقـاس بمـدى إقترابه من دائرة القـانون الطبـيـعي وعـدم تعـارضه مع الحقوق والحريات الطبيعية الممنوحة بموجبه للأفراد».

٣ ـ مدرسة الإقتصاد الحر:

ظهـرت مـدرسـة الإقـتصـاد الحر بزعامة أدم سميث في إنجلترا، وكنيه في فرنسا وذلك في منتـصـف القـرن الثـامن عشر. وكـان يطلق عليها انذاك مدرسة الطبيعيين أو الفسيوقراطيين Les phsiocrates كـرّد فعل ضد مساوىء السياسة الإقتصادية التي كـانت مـتـبعة انذاك تطبيقياً لتعاليم مدرسة التجاريين Mercantilism. تلك السـياسة التي كان يسيطر عليها طائفة كبار التجّار الراسماليين التي كانت تفرض ما تشاء من الضرائب على السلـع المسـتـوردة بغـيـة حمايـة بضـائعـهم وتقـرير الاسـعـار التي يريدونها[٢].

لقد تأثر الفكر السياسي والاقتصادي بمبادىء هذه المدرسة تأثراً كبيراً، من خلال مـا نادى بها مـفكروها ومـا دعـوا إليـه من أن تترك الدولة الحرية الكاملة للأفراد في ممارسـة نشـاطهم الاقـتـصـادي. وتبريرهـم في ذلك إن كل فرد أكثر دراية بمصـالحه

---

(١) الدكـتـور ثروت الاسـيـوطي: نشاة المذاهب الفلسـفـيـة وتطورها، بحث منشور بمجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد الثانى، ١٩٦٦، ص٣٨٣.

(٢) لمزيد من التـفـصـيل راجع: الدكـتـور عـبـد الحـميد متولي: الإسلام ونظام الحكم في الماركسية والديمقراطية الغربية ١٩٧٦، ص٩٧.
الدكـتـور ثروت بدوي: النظم السـيـاسية (المرجع السابق) ص٣١٣. الدكـتـور أنور ارسلان: الديمقراطية بين المذهب الفردي والمذهب الإشتراكي (المرجع السابق) ص٥١٣

الشخصية من الجماعة. بل وأن مصلحة الجماعة تأتي في النهاية كنتيجة غير مباشرة لجهود الأفراد في تحقيق مصالحهم. هذا وقد لخصت سياسة هذه المدرسة تلك العبارة التي تقول «دعه يعمل دعه يمر Laisser faire, Laisser passer» والتي أصبحت فيما بعد رمزاً للسياسة الاقتصادية الحرة [1].

وعلى هذا، فقد كان لمدرسة الإقتصاد الحر أثر هام في تكوين المذهب الفردي الذي قام أساساً بهدف حماية الفرد وإطلاق حرياته سواء في المجال الاقتصادي أو السياسي حتى عزا بعض الفقه أصل المذهب الفردي إلى مفهوم الاقتصاد الحر الذي نشأ في نهاية القرن الثامن عشر معاصراً للثورة الفرنسية التي استخدمته لتبرير إتجاهاتها السياسية[2].

٤ ـ المسيحية :

إن فكرة وضع قيود على سلطان الحكّام للحيلولة دون إستبدادهم، وكفالة الحريات كانت قد ظهرت في الغرب منذ القدم، على أثر ظهور المسيحية. لهذا لم ينكر الفقه الدستوري والسياسي الدور الهام الذي قامت به المسيحية لتحديد سلطان الحاكم (٣). وكان ذلك أثر فصلها بين الدين والدولة، وإخراج السلطة الزمنية من كل ما يتعلق بالدين وفقاً لقول السيد المسيح عليه السلام «دع ما لقيصر لقيصر وما لله لله»، وقوله «ليست مملكتي في هذا العالم». هذا بدوره أدى إلى نتائج متعددة أيضاً، أهمها تخليص الأفراد من التبعية الدينية للحكّام، ومن ثم شعورهم بالإستقلال عن الجماعة التي يدخلون في تكوينها، وتبعيتهم للكنيسة التي ما أن لبثت أن ضعفت

---

(١) الدكتور علي أحمد عبد القادر: دراسات في المذاهب السياسية، دار النهضة العربية ١٩٦٤، ص١٢.

(٢) الدكتور عبدالحميد متولي: الإسلام ومبادىء الحكم في الماركسية والديمقراطية الغربية (المرجع السابق) ص٩٥.
الدكتور إسكندر غطّاس: أسس التنظيم السياسي (المرجع السابق) ص٣٥.

(٣) لقد كان عند اليونان بعض الحريات تتقرر بواسطة الشعب، ولكن برغم ذلك كان يختلف مفهومها عنه بعد ظهور المسيحية وما رتبته من نتائج فكرية وسياسية. انظر الدكتور عبدالحميد متولي: الإسلام ومبادىء نظام الحكم (المرجع السابق) ص٨٨. الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص١٣٣.

وانتـهـت سـيطرتها تاركة للأفراد شعورهم بالإستقلال الكافي، لمنعهم من الوقوع تحت السيطرة المطلقة للحاكم من جديد (١).

٥ ـ نظرية التطور لداروين :

إذا سلمنا لما أورده داروين في نظريتـه حول التطور الذي يشرح فيها مبدأ «البقاء للأصلح» صح لنا أن نعتبر هذه النظرية مصدراً من مصادر المذهب الفردي.

فكل فـرد يعـتبر نفـسـه شخصاً منتجاً في المجتمع، وبالتالي فهو شخص صالح. وهذا مـعناه أن أي قـيـد يرد على حـريته، إنما يمنعه من العمل الإيجابي في المساهمة العـامة من أجل الصالح العام الذي هو مجموعة المصالح الخاصة. وهذا معناه تعطيل لطاقاته.

إنّ القـانون الأساسي للحياة هو الكفاح والبقاء للأصلح، وإنّ اتخاذ الدولة لوظيفة الأب في الأسرة لحماية ضـعـافـها من سيطرة أقويائها، عمل مخالف ومعارض لقانون الطبيعة الأساسي (٢).

---

(١) ولقـد تم صـيـاغـة هذه النتائج وتفصيلها في نظرية «مقاومة الظلم والطغيان» التي أيدها رجال الدين المسـيـحي في القـرون الوسطى. انظر الدكـتـور أحمد عـبـد القـادر: دراسات في المذاهب السـياسية (المرجع السابق) ص٢٦. الدكـتـورعـبدالحميد متولي: نظام الحكم (المرجع السابق) ص٣٣٩. وأيضاً:
Hauriou, Gicquel, et gelard: droit constitutionnel et institutions politiques (op. cit) p. 45.

(٢) الدكتور علي عبد القادر : مبادىء التنظيم السياسي (المرجع السابق)، ص٢٦.

المطلب الثالث

مبررات المذهب الفردي

تبنّى انصار المذهب الفردي مبّررات مختلفة لدعم مذهبهم، أهمها التاريخي والقانونى والاقتصادي والنفساني.

١ ـ التبرير التاريخي :

يذهب البعض إلى أنّه ما دام الفرد سابقاً على الجماعة، فهو غايتها، ومقدّم عليها. فالأفراد عندما قبلوا الانتظام في جماعات سياسية، إنما كان بهدف الحياة الأفضل. وبالتالي لا يتصوّر أن يكونوا قد أرادوا أن ينقلوا حقوقهم وحرياتهم إلى الجماعة، لأنها لصيقة بهم ولا يمكن أن تنفصل عنهم.

٢ ـ التبرير القانوني :

لّما كان الفرد ـ كما تصوّر أنصار المذهب الفردي أسبق في الوجود من الجماعة، يتمتّع بحقوق وحريات لصيقة بشخصه، فلا يجوز للسلطة المساس بها وكل ما يجب عليها أن تقوم به هو المحافظة عليها واحترامها. وبالتالي تتحدّد وظيفة الدولة بالسلوك السلبي الذي يقتضي منها الامتناع عن إتيان أي فعل فيه مساس بالحقوق الطبيعية للأفراد.

٣ ـ التبرير الاقتصادي :

لقد كان لمدرسة الاقتصاد الحر دور هام ومؤثّر في تكوين المذهب الفردي. لذلك من الأسس التي قام عليها المذهب الفردي، اطلاق الحرية الفردية في مجال النشاط الاقتصادي. وبالتالي ترك الأفراد أحراراً في مباشرة هذا النشاط، بلا تدخّل ولا قيود سيؤدّي إلى خلق روح الابتكار لدى الأفراد. وهذا بدوره سيساعد على كثرة الانتاج وتحسينه. وبالتالي فالنظام الاقتصادي طبقاً لهذا المبدأ هو الذي يقوم على الحريّة ويمنع الدولة من التدخّل.

٤ ـ التبرير النفساني :

يّبرر المذهب الفـردي من الناحية النفسية على أساس أنّ المواهب والطاقات الفردية لا تظهـر إلاّ إذا وجـد الحـافز الشخصي الذي ينمّيها. وبالتالي فتدخل الدولة في ميدان العمل الخاص سيؤدّي تماماً إلى القضاء على المنافسة الفردية، ومن ثمّ إضعاف الحافز الفردي وتبديد للطاقات [١].

المطلب الرابع

إنتقادات المذهب الفردي

تعرّض المذهب الفردي إلى عدّة انتقادات أهمها :

١ ـ المذهب الفردي يتناقض مع مبدأ الديمقراطية :

إذا كـان المذهب الفـردي قـد جعل من الفرد غاية الجماعة، لا يجوز لها أن تمسه من قريب أو بعيد إلا من خلال نظرية التقديس المطلقة التي تمتع بها، فإن هذا الإتجاه لن ينسجم مع مفهوم الديمقراطية وخاصة النيابية منها.

فـالحكم الديمـقـراطي هو الذي يقـرر خضوع الشعب إلى إرادة الأغلبية، وبالتالي فـهي تملك أحـداث تغـيرات كثيرة في مركز الفرد وحقوقه. في الوقت الذي يذهب فيه المذهب الفـردي، إلى عـدم إمكان المساس به بأي حال. ومن هنا يبدو التناقض واضحاً من خلال تعارض المذهب الفردي مع أبسط قواعد الديمقراطية النيابية [٢].

---

(١) لمزيد من التفصيل راجع :
Burdeau, G.: Traite de science politique Tome IV, p. 160.
الدكتور محسن خليل : النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ١١١ ، ١١٢ .
الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٣١٦ ، ٣١٧ .
الدكتور محمد كامل ليلة : النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٢٧٠ .

(٢) الدكتـور ثروت بدوي: النظم السـيـاسية (المرجع السابق) ص٣١٨. الدكـتور رمزي الشاعر: الأيدولوجـيـات (المرجع السابق) ص٣٣. الدكـتـور أنور ارسـلان (المرجع السـابق) ص١٥٧. الدكتور عبدالحميد متولي: مبدأ السيادة في الإسلام (البحث السابق) ص١٤.

٢ ـ المذهب الفردي متناقض وخيالي :

يؤكد المذهب الفردي أن الفرد كان سابقاً على الجماعة، يعيش في عزلة، ثم يبين أن تصرفات هذا الفرد كانت محكومة بقواعد القانون الطبيعي. فما الذي كان ينظمه القانون الطبيعي؟ تصرفات الفرد مع نفسه؟ أم مع غيره. وهل تصرفات الفرد مع نفسه تريد قانوناً ينظمها؟

المذهب الفردي أيضاً قام على أسس فلسفية وقانونية كانت من نسج الخيال ينقضها التبرير العلمي الصحيح[١].

٣ ـ المذهب الفردي عاجز عن حماية حقوق الأفراد ويؤدي إلى الإحتكارات الإقتصادية:

إن أكثر ما يحققه المذهب الفردي من الدور السلبي للدولة، هي المساواة القانونية، التي تصطدم في الواقع مع الحرية الإقتصادية، والتي أسهمت في ظهور طبقة برجوازية، تحتكر مقاليد السلطة وتسخرها لتحقيق مصالحها على حساب عامة الشعب. وبالتالي فالحقوق التي تتقرر للفرد بمقتضى المذهب الفردي، حقوق شكلية لا يتمتع بها إلا الطبقات الغنية، التي تسيطر على المشروعات الإقتصادية الكبيرة لإستئثارها بالسوق وتكوّن بها إحتكارات ضخمة تتحكم بالاثمان. وهذا بمجمله يعني عجز المذهب الفردي عن توفير الحماية الفعّالة لحقوق الأفراد وحرياتهم[٢].

---

(١) الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق) ص٢٢٩.

(٢) الدكتور أنور ارسلان (المرجع السابق) ص٥١٧. الدكتور عبدالحميد متولي: مبادىء الحكم في الماركسية والديمقراطية الغربية (المرجع السابق) ص٩٧.

المبحث الثاني

المذهب الإشتراكي Socialism

نظراً للأزمات الحادة التي تعرض لها المذهب الفردي بصفة عامة، وأنظمة الديمقراطيات الغربية بصفة خاصة فقد شعرت بعض طبقات من الشعب بعدم قدرة هذا المذهب والأنظمة التي تبنته على معالجة أحوالهم الإقتصادية، والإجتماعية التي كانت تزداد سوءاً يوماً بعد يوم. نظراً لحرمانهم من كثير من الحقوق والحريات التي كانت تحتكرها طبقة محدودة في المجتمع وتحديد وظيفة الدولة.

وأمام هذه الظروف والأحوال، ظهرت بعض النظريات التي حاولت وضع حلول ملائمة لوقف الإحتكار وإستغلال الإنسان للإنسان وتحرير الشعب قبل تسمية حرياته وسميت هذه النظريات بالنظريات الإشتراكية[1].

والإشتراكية بصفة عامة هي ذلك النظام الذي يقوم على إلغاء الملكية الفردية لأموال الإنتاج وجعلها ملكاً خاصاً للدولة. لذا فهي تتنافى مع حرية التملك التي تعد أساساً وركناً من أركان المذهب الفردي.

لذلك يستعمل إصطلاح الإشتراكية كثيراً للتعبير عن التبريرات المختلفة لتدخل الدولة في النشاط الإقتصادي بأي صورة وعلى أي درجة[2].

والمذاهب الإشتراكية متعددة ومتنوعة، تتدرج من الماركسية في أقصى اليسار إلى المذهب الإجتماعي في أقصى اليمين. لذا، سنقتصر بحثنا هنا على الماركسية لأننا سنبحث المذهب الاجتماعي في مبحث مستقل.

---

(١) الدكتور فؤاد العطّار: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص٢٤٣. وانظر أيضاً: الدكتور أنور ارسلان: الديمقراطية بين الفكر الفردي والفكر الإشتراكي (المرجع السابق) ص٥٥٢.

(٢) الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص٤٢٣.

المطلب الأول

التعريف بالماركسية

الماركسية مذهب إقتصادي سياسي إجتماعي، وضع أسسه الفيلسوف كارل ماركس وزميله فرديريك إنجلز (١)، والذي لخصاه في البيان الشيوعي Communist Manifesto... ثم توسعا في شرحه بعد ذلك، ليكون الأيدولوجية العامة التي إستندت إليها كثير من أنظمة الحكم في مبادئها ونظرياتها في العالم، كالاتحاد السوفياتى سابقاً، والصين الشعبية، وتشيكوسلوفاكيا، وألمانيا الشرقية، ورومانيا، والمجر، والبانيا وبلغاريا (٢) قبيل التحوّلات الواسعة في نظمها السياسية والاقتصادية، مع بداية العقد العاشر من القرن العشرين وانهيار الشيوعية.

ويطلق على المذهب الماركسي الاشتراكية العلمية الثورية. فالماركسية مذهب اشتراكي؛ لأنّه يهدف إلى القضاء على النظام الرأسمالي، ونظام الطبقات، بتملّك الدولة لوسائل الانتاج قبل كل شيء. فتاريخ المجتمعات ـ كما يصفه ماركس ـ قائم على الصراع بين الطبقات، والتي تسعى كل منها إلى استغلال الأخرى، فينشأ الصراع فيما بينها إلى أن تنهار الطبقة المستغلة، وتسود الطبقة الأخرى. ويستمر هذا الصراع إلى أن يظهر المجتمع اللاطبقي.

والماركسية اشتراكية علمية، لأنهًا جاءت نتيجة لدراسة استقرائية للنظم الاجتماعية، والاقتصادية، والسياسية، التي كانت سائدة آنذاك. وبالتالي فهي مميّزة عن الاشتراكية المثالية الخيالية Utopia التي سبقتها.

---

(١) البيان الشيوعي هو نداء أعده ماركس وإنجلز عام ١٨٤٨، بناء على طلب جمعية سرية بغرض الدعوة إلى تكتل العمال في مجهود مركز لقلب النظم القائمة في أوروبا. وهو من ذلك الحين اعتبر من أهم الوثائق في تاريخ الفكر الإشتراكي.
أهم مؤلفات ماركس: نقد فلسفة هيجل، بؤس الفلسفة، بيان الحزب الشيوعي، نقد الإقتصاد السياسي ورأس المال. أما انجلز فكتب: ضد دوهرنج، لودفيج فوير باخ، أصل العائلة والملكية الخاصة والدولة.

(٢) الدكتور عبدالحميد متولي: الإسلام ومبادىء نظام الحكم في الماركسية والديمقراطية الغربية (المرجع السابق)، ص٤١٧. الدكتور عبدالحميد حشيش: الماركسية والثورة البلشفية، ص٩٩.
Ricker, William: Political Coalition. 1962, p. 5.

وهي ثورية لأساليب العمل العام التي تدعو إليها، وتتميّز بها عن الاشتراكية الاصلاحية أو المعتدلة[1].

يشير ماركس إلى أنّ النظام الاقطاعي كان يقوم على استغلال السادة الاقطاعيين لاتباعهم. وفي عصر الصناعة الآلية، تكونت طبقة البرجوازيين من أصحاب رؤوس الأموال في مجالي الصناعة والتجارة، وتمكّنت من القضاء على الطبقة الاقطاعية.

وبدأت الطبقة الرأسمالية الجديدة في استغلال طبقة العمال الكادحة عن طريق استيلائها على فائض القيمة، الأمر الذي يؤدّي إلى تفجير الصراع بين الطبقتين، الطبقة الغنية القليلة العدد، والطبقة الفقيرة الكثيرة العدد[2].

والنتيجة في نظر ماركس محتومة، ذلك أنّ السير الطبقي للرأسمالية يؤدّي إلى تركيز الأموال، وأدوات الانتاج لدى عدد من الأفراد يتناقص باستمرار، في حين يتزايد عدد أفراد الطبقة الكادحة. ويمعن الرأسماليون القلائل في الاستغلال، ويزداد الجانب الثاني بؤساً وشقاءً. إلى أن تتمكّن الطبقة الكادحة من القضاء على البرجوازيين والرأسماليين. وسبيل ذلك هو اتحاد العمّال والعمل الثوري العنيف الذي يؤدّي إلى نتائج مؤكّدة وسريعة[3].

ويتبع ذلك دكتاتورية الطبقة الكادحة التي تستمر في نضالها إلى أن تقضي على جذور الطبقة البرجوازية، فينشأ حينئذ المجتمع اللاطبقي المجرّد من الصراع، وتزول الحاجة إلى الدولة، وتتلاشى جميع التنظيمات التي ابتدعتها البرجوازية لاطالة أمد استغلالها وهيمنتها على السلطة[4].

---

(١) يقول ماركس «هدفنا النهائي هو الكشف عن القانون الاقتصادي لحركة المجتمع الحديث». انظر جورج بوليتزر: أصول الفلسفة الماركسية، ترجمة شعبان بركات (بدون تاريخ)، بيروت، ص٤٠٢.

(٢) انظر: Propeer, K.: The open society and its enemies. London, 1954, p. 14.
الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٤٠٥.

(٣) يبدو أنّ ماركس لم يتّخذ موقفاً محدداً وواضحاً تجاه العنف الثوري. فتارة نراه يحث عليه، وطوراً يدعو إلى العمل السلمي. انظر الدكتور فؤاد العطار (المرجع السابق)، ص٣٢٧.

(٤) الدكتور كمال الغالي: مبادىء القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص٣٩٤.
الدكتور رمزي الشاعر: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص١٧.

فالماركسية إذن تشكّل بناءً فلسفياً شاملاً، ذا جوانب متعددة أهمها الجانب الاقتصادي والجانب السياسي.

فالجانب الاقتصادي فيها يقوم على بيان صور الاستغلال الاقتصادي الذي عاصره ماركس، ممّا دفعه إلى الدعوة إلى إنهاء الملكية الخاصة Private Property لعناصر الانتاج والاستعاضة عنها بالملكية الجماعيةِ Collective Property.

أمّا الجانب السياسي فيقوم على حتمية تغيرّ المجتمع من خلال تفاقم المتناقضات التي يعيشها النظام الرأسمالي، على نحو يدفع بالبروليتاريا إلى الاستيلاء على السلطة، وأداء رسالتها في إنهاء استغلال الإنسان للإنسان، وإنهاء عهد الحاجة[١].

وبربط الجانب الاقتصادي بالجانب السياسي، نجد أنّ الماركسية ترى أنّ الاقتصاد ـ وعلى الأخص في جانبه الانتاجي ـ هو الذي يحدّد عمليات الحياة الاجتماعية والسياسية، والقانونية، خلال فترة تاريخية معينة. ومن ثمّ فالحالة السياسية لأي مجتمع، إنّما تتحدّد وفق أسلوب الانتاج الشائع في تلك الفترة التاريخية، التي يمر بها[٢].

المطلب الثاني

مصادر الماركسية

تنسب الماركسية أصلاً إلى ماركس وانجلز على النحو الذي بينّاه قبل قليل. لذا فهما المصدر الرئيسي والمباشر لهذا المذهب. إلاّ أنّ تقليد الباحثين في الماركسية قد درج على معالجة هذا الموضوع من ناحية المذاهب الفكرية التي استرشد بها مؤسسا الماركسية، والتي وصفها لينين في كلامه عن الماركسية بقوله (٣) : «أنها الوريث

---

(١) انظر : Hauriou A. et Gicquel J. et gelard (op. cit), p. 576.

وأيضاً: الدكتور عبد الحميد حشيش: الماركسية والثورة البلشفية (المرجع السابق)، ص٥٢.

(٢) الدكتور عبدالكريم أحمد: مبادىء التنظيم السياسي (المرجع السابق)، ص٦١.

الدكتور فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص٤٣٦.

(٣) عن الدكتور اسكندر غطاس: أسس التنظيم السياسي (المرجع السابق)، ص٩٣.

الشرعي لخير ما أبدعته الإنسانية في القرن التاسع عشر: الفلسفة الألمانية والاقتصاد السياسي الانجليزي، والاشتراكية الفرنسية»[1].

١ ـ الفلسفة الألمانية :

يعتبر الفيلسوف الألمانى هيجل من أكثر المصادر الفكرية أثراً في فكر ماركس وزميله انجلز. خاصة في منطقه الجدلي، ودراسته للتاريخ القائم على فكرة القضية ونقيضها. فالتطور هو بمثابة منوال متّصل لنشأة الجديد وزوال القديم، وأنّ الحركة الظاهرية ما هي إلاّ نتيجة اجتماع المتناقضات[2].

لقد تبنّى ماركس هذه الفلسفة ليطبّقها في مجال الاقتصاد، والسياسة وبيان مدى قوة تأثير الأولى على الثانية. وبالتالي فإنّه يرى أنّ أي تغيير في المادة والاقتصاد بالذات، يتبعه تغيير في السياسة. فالشعور النفسي والنشاط الفكري إنما هو نتيجة لتغيير آلة الانتاج؛ لأنّ المادة في المستوى الاجتماعي تعبّر عن نفسها في الاقتصاد. وعلى هذا إذا كانت جدليّة هيجل تتّسم بالفكر والروح، فإنّ جدلية ماركس تقوم على الاقتصاد والمادة. وعليها رتّب ماركس حتمية هلاك المجتمع الرأسمالي ـ لأنّه طبقاً لهذا الرأي ـ يحمل في ثناياه بذور فنائه[3].

هذا وقد كانت لآراء الفيلسوف الألماني فوير باخ (٨٠٤ ـ ١٨٧٢م) أثر هام في مادية ماركس، وذلك من خلال الهجوم الذي شنّه فوير باخ على فلسفة هيجل المثالية مستبدلاً المادية بالفكر والعقل على الرغم من الانتقادات التي وجهها له ماركس[4].

---

(١) ذهب البعض إلى اعتبار فلسفة روسو من المصادر الرئيسية للمذهب الماركسي، بل ذهب البعض أبعد من ذلك وأرجعها لبعض المذاهب والاجتهادات الشرقية كاشتراكية القرامطة وجدلية ابن رشد ومادية ابن خلدون ومنهجه الاجتماعي. للمزيد انظر: الدكتور فؤاد العطار (المرجع السابق)، ص٢٤٣. الدكتور عبدالله عزام: السرطان الأحمر، ص٣٢٨، مجموعة مؤلفين: الثقافة القومية الاشتراكية، دمشق ١٩٧٥، ص٥٢.

(٢) الدكتور أنور رسلان: الديمقراطية بين الفكر الفردي والفكر الاشتراكي (المرجع السابق)، ص٢٦٢. الدكتور راشد البراوي: تطور الفكر الاقتصادي، ١٩٧٦، ص٥٤١.

(٣) الدكتور محمد البهي: الفكر الاسلامي الحديث، مكتبة وهبة، الطبعة السابعة، ص٣٠٨. الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٤٣٩.

Baradat, Leon: Political Ideilogies. (op. cit.), p. 157.

(٤) الدكتور اسكندر غطاس: أسس التنظيم السياسي (المرجع السابق)، ص٩٥.

٢ ـ **الفكر الاقتصادي الانجليزي :**

كان الفكر الاقتصادي الانجليزي، الذي تمخّض عن أبحاث آدم سميث في القيمة وما أضاف إليها ريكاردو من مفاهيم أخرى، حاول وليم تومسون التقريب بينها وبين منفعة بنتام، وآراء اوين، للوصول إلى نظام اشتراكي من أهم ما اطلع عليه ماركس وتأثر به مما كان له الدور البارز في بناء نظريته الاقتصادية وخصوصاً ما تعلّق منها بالعمل وتقسيمه، وما يقدم في مقابله، الذي على هديه صاغ ماركس نظريته المعروفة بنظرية فائض القيمة Surplus Value(١).

إنّ تأثر ماركس بهذه المدارس الاقتصادية، لم يحل بينه وبين انتقاداته المباشرة لهذه المدارس خاصة تفسيرها للاقتصاد، بأنّه مجرد مبادلة سلعة بسلعة أخرى، دون محاولة لترجمة الصلات التي تقوم بين الأفراد والصراع القائم بينهم(٢).

٣ ـ **الاشتراكية الفرنسية والانجليزية :**

شهد القرن الثامن عشر والتاسع عشر قيام عدة اتجاهات مناهضة للمذهب الفردي خاصة بجانبه الاقتصادي، القائم على أساس المنافسة الحرة. هذه الاتجاهات تتحدّد فيما تدعو إليه من أنّ حلّ المشاكل الاجتماعية لا يمكن أن يتم إلاّ بتغيير النظام الاقتصادي والاجتماعي السائدين تغييراً جذرياً، وذلك للتخلص من الصراع والتنافس من أجل سد الحاجات الأساسية دون إسراف، وذلك على غرار ما حاولت شرحه المدارس المثالية Idealist أو اليوتوبية Utopia التي تزعمها توماس مور في القرن السادس مقلّداً أفلاطون في جمهوريته المثالية(٣).

كان سان سايمون Saint Simon من أعلام الاتجاهات الاشتراكية الحديثة، حيث دعا إلى محاربة جميع أنواع الاستغلال، التي تتعرّض لها الطبقة العاملة في ظل نظام

---

(١) جورج بولستزر: أصول الفلسفة الماركسية (المرجع السابق)، ص٣٨٩.
الدكتور راشد البراوي: تطور الفكر الاشتراكي (المرجع السابق)، ص١٤١.
(٢) الدكتور اسكندر غطاس: أسس التنظيم السياسي (المرجع السابق)، ص٩٧.
(٣) الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٢٣٦.
الدكتور عبدالكريم أحمد: مبادىء التنظيم السياسي (المرجع السابق)، ص١٦٠.

الملكيــة الخــاصة التي يجب أن تبقى في حدود القدرة على استخدامها، في غرض معين. لذلك فهو من أعداء نظام الميراث.

وفي نفس الفترة التي ظهر فيها سان سايمون، ظهر الفيلسوف الاشتراكي فورييه Fourier ليـبينّ أزمات الصناعة والانتاج وما يتعرّض له العمال من مظالم بسببها[١] ومع اتفـاق سان سايمون وفورييه على كثير من المبادىء والأهداف، إلاّ أنهما يختلفان من ناحيتين:

- **الناحـية الأولى** : إذا كـان ســان ســايمـون يدعـو إلى أنّ الحل الجماعي والشــامل لمشكلات المجـتـمع لا يأتى إلاّ بالمشروعـات الضــخمة، والصناعة الكبيرة، التي تشرف عليـهـا السلطة، فإنّ الحل عند فورييه يكمن في تكوين مجتمعات محلية صغيرة نسبياً توفّر لأعضائها حياة بسيطة تقوم أساساً على الزراعة.

- **أمّا من الناحـية الأخرى** : فـتظهـر في دعـوة ســان سايمون واتباعه إلى إلغاء حق الملكيــة الخــاصــة، في حين اعتبره فورييه نظاماً طبيعياً تتطلّبه رغبة متأصلة في طبيعة الإنسان التي لا تتغيّر[٢].

هذا وفي نفس الوقت الذي قام فيه سان سايمون وفورييه بدعوتهم الاشتراكية في فـرنسـا، كـان هناك دعـوة أخـرى في بريطانيـا يقودها روبرت اوين الذي اعتبر رائد الاشتراكيــة الانجليـزية الأول لما قــام به من أعمال وما دعا إليه من أفكار في انجلترا والولايات المتــحدة الأمريكية - خاصة ولاية أنديانا - لوقف الظلم الاجتماعي وتحسين أحوال العمال[٣].

هذا وبالرغم مّما قـدّمـه هؤلاء الروّاد للفكر الاشتراكي، إلاّ أنهم لم يبـيّنوا الطرق العملية لتــحـقـيق الأهداف التي سعوا إلى تحقيقها، وإنْ كانوا قد دعوا إلى إنشاء بعض

---

(١) الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٢٣٧.
جورج بوليستزر: أصول الفلسفة الماركسية (المرجع السابق)، ص٣٩٧.
(٢) الدكتور عبدالكريم أحمد: مبادىء التنظيم السياسي (المرجع السابق)، ص١٦٢.
(٣) الدكتور راشد البراوي: تطور الفكر الاقتصادي (المرجع السابق)، ص٤١٠.

المجتمعات النموذجية. لكن هذه الدعوات لم تنجح بسبب اغفالهم لوجود التناقض الرأسمالي بين العمال وأرباب العمل من أصحاب رؤوس الأموال الكبيرة.

المطلب الثالث
الأسس العامة للماركسية

على ضوء التعريف السابق للماركسية ومصادرها، يتبينّ لنا أنّ هذا المذهب قد أنكر قدرة المذهب الفردي على توفير ضمان أي حق أو حرية، وذلك للدور السلبي للدولة في المجالات الخارجة عن نطاق وظيفة الدولة الحارسة، واغفالها للعامل الاقتصادي وأثره على كافة التنظيمات القائمة في أي مجتمع سياسي.

فشكل الدولة، ووظيفتها، وتقرير الحقوق والحريات، وإعمال مبدأ الديمقراطية، إنّما تأتى كنتيجة للنظام الاقتصادي السائد في فترة زمنية معينة. هذا النظام هو الذي يكيّف صورة الحياة الاجتماعية والسياسية والفكرية. كل ذلك يبدو واضحاً من خلال إبراز أهم المبادىء التي قامت عليها الماركسية ثمّ بعض تصورات هذا المذهب لبعض من الأسس والمبادىء الدستورية.

الفرع الأول
المبادىء العامة للماركسية

أ ـ المادية الجدليّة Dialectic Materialism

يتّسم المذهب الماركسي بالمادية. فالمادية هي الحقيقة الأساسية، وما الروح والفكر إلا مجرد مشتقات منبثقة منها ونتيجة لها. وبالتالي فالماركسية تنكر إعتبار الروح جوهراً متميزاً. وهي في هذا متّبعة، وليس مبتدعة، لأنها تلتقي في ذلك مع مذهب فلسفي قديم قدم الفكر الإنساني[1].

(١) الدكتور كمال الغالي: مبادىء القانون الدستوري والنظم السياسية ١٩٧٦، ص٣٩٦، أيضاً الدكتور إسكندر غطّاس أسس التنظيم السياسي (المرجع السابق) ص١٠٣.
Hauriou, Giequel et Gelard. (op. cit.), p. 576.

ولكن أهم ما يميز مادية ماركس، هو إقترانها بمفهوم الجدلية، التي قال بها هيجل لتفسير تطور العالم. فماركس يرى أن العالم لا يتطور ولا يتقدم بمجرد تغير يطرأ على معطى ثابت، بل لا بد أن يكون هناك خلق جديد وإبداع.

فوجود أمر معين (اطروحة Thesis) يستدعي نقيضة (الطباق Antithesis) ويولد الصراع بين النقيضين نتيجة (مركباً Synthesis) يتفوّق عليهما[1].

إلا أن ماركس لم يتقبل مثالية هيجل بإعطاء الفكر أساس التغير، بل قلبها إلى المادة متأثراً بفوير باخ. وبالتالي فإن ماركس يجعل من التقدم الجدلي صفه للمادة، بل انّ القوة المتصارعة هي قوة مادية. وأنّ هذه القوة لا الأفكار هي التي تدير حركة عجلة التاريخ[2].

وعلى الصعيد الاجتماعي والسياسي، تتحدّد الجدلية المادية بمادية تاريخية، تعطي تفسيراً لتطوّر المجتمعات الإنسانية، عن طريق الأفضلية للعناصر المادية. وبالتالي فالظواهر الفكرية والروحية تنشأ من الظواهر المادية، وبصورة خاصة ظروف الحياة الاقتصادية.

فالأفكار والعواطف، وكذلك الطبقات الاجتماعية التي تتجسّد فيها هذه الأفكار والعواطف (أخلاق، دين، قانون، فن)، تبقى خاضعة للظروف المادية، وليس الوجدان هو الذي يحدّد وجدان البشر.

= الدكتور أنور رسلان: الديمقراطية بين الفكر الفردي والفكر الإشتراكي (المرجع السابق) ص٣٦٢.

الدكتور محمد بلتاجي: بحث في مجلة أضواء على الشريعة، الرياض- العدد الثامن عشر، جمادي الآخر ٣١٩٧هـ ص٧٩. انظر كذلك:

Leon P. Baradat: Political Ideologies. (op. cit.), p. 156.

(١) الدكتور راشد البراوي: تطور الفكر الاقتصادي (المرجع السابق)، ص٣٥١.

لمزيد من التفصيل : جورج بوليستزر: أصول الفلسفة الماركسية (المرجع السابق)، ص٢٥١ وما بعدها.

(٢) انظر: Hauriou, Giequel et Gelard. (op. cit.), p. 576.

وأيضاً : Leon P. Baradat: Political Ideologies. (op. cit.), p. 161.

ومـا هو حـقـيـقي عند ماركس وانجلز، أنّ التاريخ يفسرّ نفسه بالمادية التاريخية وهي الأساس الثانى لهذا الفكر(١).

ب ـ المادية التاريخية Historical Materialism

لم يقف مـاركس عند ارجـاع الظواهر الفكرية والروحـيـة إلى الظواهر المادية، بل ذهب إلى أعـمق من ذلك وأبعـد، عندمـا أعـزى هذه الظواهر المادية إلى الاقتصاد، وفق الانتـاج القـائم بين الأفـراد. ومن ثمّ فـالتطور التاريخي للبشرية، بصورة عامة، ليس بوليد لقوى فكرية أو روحية، بقدر ارتباطه بعملية الانتاج. وأنّ أي تغيير أو تطوّر في هذه العـمليـة، يؤدّي بصـورة حـتميّة ومؤكّدة إلى تغيير في طبيعة ومستوى العلاقات القائمة بين الأفراد، ومن ضمنها العلاقات السياسية(٢).

وطبـقـاً لهذه النظرية يرى مـاركس، أنّ وسـائل الانتـاج تكيّف صـورة الحـيـاة الاجـتماعية والسياسية والفكرية بوجه عام. ومن الأمور البديهية أنّ للدور العلوي رد فعل أو تأثير من الدور السفلي أو الأساس (٣). ثمّ يقول «أنّ الروابط الاجتماعية وثيقة الصلة بالقـوى الانتـاجـيـة. فـحين يحصل الأفـراد على قـوة انتاجية جديدة، يغيرّون أسلوب انتـاجـهم، وهـم حين يغيرّون أسلوب الانتـاج وكـيـفية كسب قوتهم، يغيرّون أيضـاً روابطهم الاقـتـصـادية. فطاحـونة اليـد تفـرز المجتمع الاقطاعي، في حين تقيم الطاحونة البخارية مجتمع الرأسمالية الصناعية»(٤).

---

(١) يقول ماركس «إنّ طريق انتاج الحياة المادية هي التي تحدّد سياق الحياة السياسية والاجتماعية والـروحـيـة بـشكل عـام. فليس وعي البشر هو الذي يحدّد وجـودهم، إنّما الأمـر على العكس، فـوجـودهم الاجـتماعي هو الذي يحدّد وعيهم». نقلاً عن الدكتور كمال الغالي: مبادىء القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص٣٩٧، وانظر كذلك:
Hauriou, Giequel et Gelard. (op. cit.), p. 576.

(٢) الدكتور أنور رسلان (المرجع السابق)، ص٣٦٣.
الدكتور راشد البراوي: النظام الاشتراكي (المرجع السابق)، ص٧٩.

(٣) يقـصد ماركس بالدور العلوي (Super Structure) بالأنظمـة السـياسية، والدور السفلي البنية التحتية (Infrastructur) العوامل الاقتصادية. راجع الدكتور عبدالحميد متولي: الإسلام ومبادىء نـظام الحكم (المرجع السـابق)، ص٣٥١. الدكـتـور فـؤاد العطار (المرجع السـابق)، ص٣٥٣. الدكتور أنور رسلان (المرجع السابق)، ص٢٦٣.

(٤) نقلاً عن الدكتور اسكندر غطاس (المرجع السابق)، ص١٠٨.

لهذا فالمادية التاريخية تقوم إذن على أساس هو في الأصل ذي طبيعة اقتصادية قائم على أساس استغلال موارد الطبيعة اللازمة لإشباع حاجات الإنسان والذي يترتّب عليه صرح أعلى منه Super Structure يمثّل السياسة والقانون والأخلاق والفكر.

لهذا كله يبدو لنا - طبقاً للمادية التاريخية - أنّه لكل مجتمع اقتصادي (الرق، الاقطاع، الرأسمالية) أنظمته السياسية وقوانينه وفلسفته ومبادؤه، والتي تفسرّها نظرية التطوّر الاقتصادي هذه[1].

ج - صراع الطبقات :

وجد الصراع الطبقي منذ وجدت الطبقات. وبالتالي فوجوده مرتبط بتباين مستوى الأفراد (التباين الاقتصادي عند ماركس). وعلى هذا لن تخلو أيّة فترة تاريخية من هذا الصراع إلاّ للفترة التي تتّسم بالشيوعية[2].

ففي كل مرحلة من مراحل التاريخ يؤدّي أسلوب الانتاج إلى قيام طبقة مُستغِلّة وطبقة غير مستغلة، وبتطوّر الانتاج تتغيرّ العلاقات بين الناس تبعاً لذلك، وأنّ أي إخلال في التوازن بين البناء العلوي والبناء السفلي يؤدّي إلى عدم تطابقهما. وبالتالي إلى الصراع بين هاتين الطبقتين. فالصراع إذن صراع اقتصادي نشأ عن استغلال أحد هذه الطبقات للأخرى.

وقد كان الصراع في الأزمنة القديمة، صراعاً بين الأحرار والأرقّاء، ثمّ أصبح بين

---

(١) الدكتور راشد البراوي: النظام الاشتراكي (المرجع السابق)، ص١٠٨.
جورج سباين: تطور الفكر السياسي، ترجمة الدكتور البراوي، ١٩٧١، الكتاب الخامس، ص١٠٠٥.

(٢) يقول ماركس: «إنّ تاريخ كل مجتمع حتى الآن ليس إلاّ تاريخ الصراع بين الطبقات»، ثم يقول «أنّ السمة المميزة لعصرنا عصر البرجوازية هي تبسيط التناقضات الطبقية، فالمجتمع ينقسم أكثر فاكثر إلى معسكرين فسيحين.. البرجوازية والبروليتاريا». لمزيد من التفصيل راجع:
الدكتور سليمان الطماوي: ثورة ٣٢ يوليو من بين الثورات (المرجع السابق)، ص١٧.
الدكتور كمال الغالي (المرجع السابق)، ص٤٠٣.
الدكتور عبدالحميد متولي: الإسلام ومبادىء نظام الحكم (المرجع السابق)، ص١٦٩.
الدكتور عبدالحميد حشيش: الماركسية والثورة البلشفية (المرجع السابق)، ص٢٣.

الاقطاعـيين وعـبـيـد الأرض، وحـديثـاً في العـالم الرأسمالي بين البرجـوازيين وعمال الصناعة، أو ما يسمّونه بطبقة البروليتاريا[1].

ويأتي تحليل مـاركس لصراع الطبـقات الحديث من خلال رؤيته الاقتصادية التي تقوم أساساً على ما يسمّى بنظرية فائض القيمة (Surplus of Value) .

ونظرية فائض القيمة تنطلق من مفهوم العمل. وبموجب هذا المفهوم قيمة السلعة بكمـيـة العـمل التي قـدمت لإنتـاجها على أساس أن العمل الإنساني. هو وحدة القوة القـادرة على خلق الإنتـاج، ومن ثم يكون العـمل وحده قيمة مصدر الشيء، مما يعطي العامل الحق في الإستيلاء على كل الثروة الناتجة من عمله[2].

ولكن ماركس لاحظ عكس ذلك ـ فالرأسمالي يشتري من العامل عمله الذي يتحدد كـغيره من السلع بعـدد سـاعـات العمل وتوازي ما يحتاج إليه العامل من ضروريات الحـيـاة. ولكن الرأسمالي بدلاً من تشغيل العامل مدة تساوي حصوله على ضروريات الحياة، يعمد إلى تشغيله مدة أطول، فيزيد من إنتاجه لهذه السلع، وبالتالي يحصل على الفـرق بين ما قدمه العامل من عمل، وبين ما يحتاج إليه لضرورياته، وهي تمثل ربحاً لرب العـمل، وهو مـا يعبر عنه مـاركس بنظرية فـائض القيـمة (Theory of Suplus Value)[3].

وإذا كانت الماركسية تعترف بوجود خلافات أو منازعات داخل طبقة البروليتاريا، إلا أن هذه المنازعات لا تصل إلى حد أن تصبح صراعاً في داخل هذه الطبقة العاملة[4]

---

(١) الدكـتـور عبدالكريم أحمد. مبادىء التنظيم السياسي (المرجع السابق)، ص١٧٤. انظر كـذلك ما اسـتـشـهـد به لينين من أقوال كاوتسكي «إنّ كل شيء قد جرى على الضبط كما قلنا، إنّ مجرى الثـورة قـد صدق صحة تفكيرنا. ففي البداية كل جماهير الفلاحين ضد النظام الملكي ضد كبار مـلاكي الأراضي ضـد الإقطاعـيـة، وبعـدئذ مع الفـلاحين الفـقراء، مع أشباه البروليتاريين. مع جمهـور المسـتـثـمـرين. بما فيها أغنياء الريف والكولاك والمحتكرون». ستالين: أسس اللينينية، ص٤٧.

(٢) N: Lenin: Etate et Revolution. Libraire du Lhumanite. Paris. 1925. p. 19.
Hauriou A. et Gecequel, et Gelard (ouv. cit) p. 578.

(٣) الدكتور راشد البراوي: تطور الفكر الإقتصادي (المرجع السابق) ص١٦٢ وما بعدها.

(٤) الدكـتـور أنور رسـلان: الديمـقـراطيـة بين الفكر الفـردي والفكر الإشتراكي (المرجع السابق) ص٢٦٩.

د ـ حتمية الثورة ودورها :

يرى ماركس أن الإستغلال الذي تتعرض له الأغلبية الساحقة في المجتمع لابد وأن ينتهي ويتغير الوضع الشامل للمجتمع البشري. ولكن كيف يتم ذلك وخصوصاً وإن الطبقة المستغلة هي المسيطرة على أجهزة الدولة ـ البوليس. الجيش وأجهزة القمع الأخرى[(١)].

إن هذا التغير الشامل لوجه الحياة الإجتماعية، لن يتم بالتفاوض والإقناع كما نادى اليوتابيون، بل يتم من خلال الثورة الشاملة، التي تقوم بها البروليتاريا، وتضم إليها جماهير الفلاحين لسحق مقاومة الأوتوقراطية، وشل تذبذب البرجوازية، وإقامة أنظمة جديدة على أنقاضها، تختص فيها الملكية العامة لأدوات الإنتاج[(٢)].

ولكن ماركس بدأ تدريجياً يتخلى عن موقفه هذا، على ضوء ما لمسه من إمكانية الإنتقال السلمي في بعض البلاد كالولايات المتحدة الأمريكية، بريطانيا، وهولندا. وإنْ كان اتباعه بالأخص لينين، ظلوا مصرين على أنّه لا يمكن أن يحدث أي تغيير إلاّ بإستعمال العنف[(٣)].

وما يهمنا ذكره هنا ـ حسب النظرية الماركسية ـ من أن حتمية الثورة ما هي إلا استجابة لمنطق التاريخ. إلاّ أنه لا يكفي لقيام هذه الثورة ونجاحها أن تترك أيضاً للتاريخ، بل أن الثورة تحتاج إلى أعداد ايديولوجي طويل، يخلق الشعور الواضح عند العمال بعدم امكانية التوافق بين سيطرتهم وبقاء المؤسسات الرسمية وغير الرسمية التي تستخدمها الديمقراطيات الغربية (٤). وحتى تكون الثورة أما للمجتمع الجديد

(١) الدكتور عبدالحميد حشيش: الماركسية والثورة البلشفية (المرجع السابق) ص٤٣.
الدكتور عبدالكريم أحمد: مبادىء التنظيم السياسي (المرجع السابق) ص١٧٥.

(٢) ستالين: أسس اللينينية (المرجع السابق) ص٦١. الدكتور سليمان الطماوي: ثورة ٢٣ يوليو من بين الثورات (المرجع السابق) ص٢٦.

(٣) Leon P. Baradat: (op.cit) p. 164
N. Lenine: Lelete et la Revolution (ouv. cit), p. 40.
وانظر أيضاً: ستالين: اسس الينينية (المرجع السابق) ص٦٢. الدكتورة سعاد الشرقاوي: النظم السياسية في العالم المعاصر (المرجع السابق) ص٤٣٠.

(٤) الدكتور سليمان الطماوي: ثورة ٢٣ يوليو من بين الثورات (المرجع السابق) ص٤١١

الذي تخلقه الثورة، لا بد من تركيز الماركسية على اهمية دور التنظيمات والاحزاب والتثقيف السياسي القدير. يقول لينين «لم تصل أي طبقة إلى القوة دون قادتها السياسيين وممثليها البارزين القادرين على تنظيم الحركات وقيادتها»[1].

الفرع الثاني

المبادىء السياسية والدستورية للماركسية

يقوم المذهب الماركسي على إنكار أغلب الأسس والوسائل السائدة في الديمقراطيات الغربية ويعتبراها غير مجدية في إحترام الحرية وحمايتها. وهو لا يقتصر على مهاجمة هذه الأنظمة، والتنكر لأوضاعها من الناحية النظرية، والوقوف موقفاً سلبياً إتجاهها. بل تحاول الماركسية وضع الأصول العامة لنظام سياسي ودستوري متكامل، يؤدي إلى تحقيق الحرية وكفالتها حسب ما يراه هذا المذهب ليس من الناحية الشكلية والنظرية، بل من الناحية الواقعية الحقيقية[2].

ولعل مفهوم الدولة، من أبرز الجوانب السياسية التي عالجها المذهب الماركسي، بإعتبارها نموذجاً لقمة الصراع الطبقي القائم بين الأفراد، والتي بواسطة أجهزتها تستطيع الطبقة الحاكمة خديعة أعضاء المجتمع السياسي، بما تقدمه لهم من مبادىء وأفكار شكلية، فتحرمهم من ثمار الديمقراطية الفعلية، التي لن تتحقق إلا بتدخل مطلق للسلطة في كافة جوانب الحياة السياسية، والإقتصادية، والإجتماعية.

وعلى ضوء هذا التقديم فإننا سنبين أهم المبادىء السياسية والدستورية، التي عالجها المذهب الماركسي: وهي: الدولة والديمقراطية والسلطة ونطاقها.

أ ـ الدولة :

لم ينظر ماركس إلى الدولة على إعتبار أنها ظاهرة حتمية أو سرمدية، بقدر ما هي حدث تاريخي عارض جاء نتيجة لإنقسام الجماعة إلى طبقات متصارعة، واحتكار

(١) عن الدكتور عبدالحميد حشيش: الماركسية البلشفية (المرجع السابق) ص٤٨.
(٢) الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق) ص٣٦٧.

البعض منها ملكية الانتاج، والتي استطاعت بواسطتها إستغلال سائر طبقات المجتمع وتسخيرها لخدمتها[١].

لذا فالدولة عند ماركس لا تعدو أن تكون ظاهرة ثانوية تمثل انعكاساً لتكون الطبقات، وسيطرة احداها على المجتمع الذي تحكمه هذه الدولة[٢].

وعلى ذلك فإن ظهور الدولة ووجودها مرتبط بظاهرة الصراع الطبقي، لما تمثله من سيطرة إحدى الطبقات في المجتمع على غيرها من الطبقات الأخرى. مستمدة قوتها وسيطرتها مما تملكه من أدوات الإنتاج، وسيطرتها على الجانب الإقتصادي، الذي يتبعه سيطرة حتمية على الجانب السياسي، مما يعلي التنظيمات الإقتصادية على التنظيمات السياسية، على أساس أن الأخيرة ليست إلا إنعكاساً للأولى، وأن التنظيمات السياسية يجب أن تكون تعبيراً صادقاً عن الحالة الإقتصادية والإجتماعية السائدة في المجتمع[٣].

ومن هنا يقول ماركس «إن أبحاثي قد أدت به إلى الإعتقاد بأن العلاقات القانونية وأشكال الدول نفسها لا يمكنها تفسير نفسها ولا يمكن أن يفسرّها التطوّر المزعوم للنفس البشرية. فهذه العلاقات والأشكال إنما تأخذ جذورها من ظروف الوجود المادي».

---

(١) لذلك يصف ماركس الدولة بانها ظاهرة طُفيلية تمتص دماء المجتمع وتعوق حركته ويكون الحكّام فيها بمثابة سلطة مستقلة عن الشعب ومسخرة لخدمة الطبقة على حساب مصالح الطبقات الأخرى.
راجع: الدكتور فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص٤٥٣.
الدكتور كمال الغالي: مبادىء القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق) ص١١٤.
ستالين: أسس اللينينية (المرجع السابق) ص٦١.

(٢) الدكتور اسكندر غطاس. أسس.التنظيم السياسي في الدول الإشتراكية (المرجع السابق) ص٣١٦.
وايضاً: استاذنا الدكتور رمزي الشاعر: النظم السياسية (المرجع السابق) ص٥١ وما بعدها.
الدكتور عبدالحميد متولي والدكتور سعد عصفور والدكتور محسن خليل: القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق) ص٤٢، وانظر كذلك
Lenin (V) Letat et La revolution (ouv. cit) p. 7.

(٣) الدكتور أنور رسلان: الديمقراطية بين الفكر الإشتراكي (المرجع السابق) ص٢٨٠، وانظر أيضاً
Hauriou A. et Gecequel. et Gelard (ouv. cit) p. 578.
Lenin (v) L'etat et revolution (ouv. cit) p. 5.

ومن هنا يعمل الفكر الماركسي إلى أعطاء التنظيمات الاقتصادية أولوية على التنظيمات الأخرى، ومنها السياسية. وبالتالي فإنّ الحقوق والحريات التي لا تضمنها الظروف الاقتصادية، هي حقوق وحريات شكلية فقط.

لماذا؟ لأنّ الدولة رغم رغبتها في الظهور في ثوب ديمقراطي، ليست سوى جهاز لاخضاع العامل، وغرضها الحقيقي هو حماية الملكية الخاصة، ومصالح الطبقة الحاكمة الرأسمالية والإبقاء على عبودية الأُجراء، وسحق حركة البروليتاريا، فالحرية في المجتمع الرأسمالي قريبة الشبه بما كانت عليه الحرية في الجمهوريات القديمة قاصرة على مالكي العبيد.

ب ـ الديمقراطية Democracy

جرت الماركسية على وصف الديمقراطية الغربية بديمقراطية الطبقة، أو بديمقراطية الأغنياء فقط، وذلك على ضوء حتمية انتصارهم في كفاحهم مع الآراء والاتجاهات الأخرى بسبب التفوّق الاقتصادي الذي تتمتّع به هذه الطبقة، والذي يمكنها من الانتصار والسيطرة على مؤسسات الدولة واستخدامها لمصالحها للحفاظ على مكاسبها.

صحيح أنّ الديمقراطية التقليدية تعترف بالمعارضة والرأي الآخر، ولكن هذا الاعتراف ما هو إلاّ دليل حيّ على الصراع الطبقي في المجتمع الرأسمالي، الذي لا ينتهي إلاّ بانتصار الطبقة الكادحة وسيطرتها على كل وسائل الانتاج لضمان إلغاء التفرقة بين الطبقة التي تملك والتي لا تملك (١). ولهذا إذا كان الرأي يعبرّ عن الطبقة، فإنّ إلغاء الطبقة يحتم وحدة الرأي. وبالتالي فلا وجود للمعارضة سواء كانت فرديّة أم جماعيّة.

ومن هنا إذا كانت الديمقراطية التقليدية تذهب إلى الاهتمام ببيان حق الفرد وحريته وتقرير المبادىء التي تضمن ذلك، كمبدأ الفصل بين السلطات، وتشكيل

---

(١) الدكتور أنور رسلان: الديمقراطية بين الفكر الإشتراكي (المرجع السابق) ص٢٨٢، وأيضاً: الدكتور عبدالحميد متولي، والدكتور سعد عصفور، والدكتور محسن خليل: القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص٣٩.

البرلمانات من مجلس أو مجلسين، وتطبيق مبدأ الشرعية وسيادة القانون، فإنّ الماركسية لا تسلّم بهذه المبادىء ولا تثق في صلاحيتها لتحقيق الغرض الذي وضعت من أجله، إنْ لم تعتبرها غير لازمة.

وبناءً على ذلك يذهب الفكر الماركسي إلى إنكار مبدأ الفصل بين السلطات اتساقاً مع أخذه بوحدة السلطة، وتجاهله للرأي المعارض مع أخذه بفكرة الاجماع. أمّا تفويض السلطة من الشعب للبرلمان (١)، ومن البرلمان إلى السلطة التنفيذية فلا يعتبر انتقاصاً من وحدة السلطة، أو فصلاً لها بقدر ما هو تسهيل لرقابة الشعب.

ج ـ جماعية السلطة وشموليتها :

يعبرّ عن السلطة أو القيادة بأنها جماعية وذلك عندما تكون بيد جماعة لا بيد فرد. وإنّه إذا كان لهذه الجماعة رئيس، فإنّما يكون رئيساً ليس له من الأمر والسلطة من شيء إلاّ دعوة الجماعة الى الانعقاد أو لاجتماع وإدارة الجلسات، وتوقيع بعض القرارات التي تصدرها الجماعة، أمّا القرارات الفردية فلا تجوز. وقد أخذت بهذا النوع من القيادة، الجمهورية السويسرية فعلياً، والاتحاد السوفياتى سابقاً نظرياً.

وإذا كان المذهب الماركسي قد تنكر لمبدأ هام في الديمقراطيات التقليدية القائمة على مبادىء المذهب الفردي، ألا وهو مبدأ الفصل بين السلطات الذي وضع لضمان حرية الفرد وعدم استبداد السلطة، فإنّه قد أخذ بجماعية السلطة تحقيقاً لعدم استبدادها مع الحفاظ على وحدتها وعدم الفصل بينها وعدم تجزئتها، وذلك إيماناً بأنّ الاستبداد لا يصدر إلاّ من فرد. وبالتالي فجماعية القيادة خير ضمان لعدم الوقوع في هذا الاستبداد(٢).

(١) الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٣٦٧.

(٢) الدكتور عبدالحميد متولي، والدكتور سعد عصفور، والدكتور محسن خليل: القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص٥٣. وهذا ما يجدر بنا الاشارة إلى أنّ المقصود بالسلطة في هذا المجال هي السلطة التنفيذية؛ لأنّ السلطة التشريعية هي عادة ـ إلاّ في بعض الدكتاتوريات من اختصاص الهيئة النيابية المنتخبة ـ وقد اخذت بجماعة السلطة أو كما يسميها البعض (الرياسة الجماعية) كل من ليبيا والعراق واليمن الديمقراطية والجمهورية العربية اليمنية ودولة الإمارات العربية ودستور الاتحاد للجمهوريات العربية ١٩٧١.

دكتاتورية البروليتاريا :

يصف المذهب الماركسي الحقوق والحريات الليبرالية بأنها شكلية وصورية وأنّها ليست إلاّ أقنعة لدكتاتورية الطبقة البرجوازية، على الرغم مما ترفعه من شعارات الحرية والمساواة، وما تأخذ به من أشكال مختلفة للحياة النيابية. وبالتالي فإنّ كل حرية خارج النظام الماركسي هي حرية خيالية غير واقعية إلاّ لطبقة معينة.

وطبقاً للفكر الماركسي، فإنّ الحريات والحقوق لن تتحقّق ولا يمكن كفالتها إلاّ عن طريق إقامة نظام اقتصادي اجتماعي يضمن المساواة، التي هي أساس الحرية الحقيقية. فالديمقراطية لا تتحقّق بوجود حزب أو أحزاب، أو ممارسة المعارضة في البرلمان أو منعها. وإنّما يأتي تحقيقها من خلال الشكل السياسي لنظام الحكم الذي يمثّل البناء العلوي (Super Structure) الذي ينعكس عن علاقات الانتاج السائدة في المجتمع.

وكما مارست البرجوازية دكتاتوريتها من خلال أنظمة الحكم القائمة على مبادىء المذهب الفردي، فلا بدّ للبروليتاريا أن تمارس دكتاتوريتها في ظل سلطة اشتراكية أيضاً. وهو ما يُعرف باسم دكتاتورية البروليتاريا، فما هي دكتاتورية البروليتاريا وتبريراتها وكيفية عملها؟

الدكتاتورية (Dictature) بمعناها الواسع تعني ذلك النظام السياسي الذي يتميّز بممارسة شخص، أو فئة محدودة من الأفراد للسلطة المطلقة دون أي مسؤولية، أو رقابة من قِبَل الشعب أو ممثليه[1].

لذا كان ماركس أول مفكّر اشتراكي أضفى مضموناً شعبياً على مصطلح

---

(١) نشأت الدكتاتورية الحديثة إمّا للنهوض بالدولة بعد هزيمة كالمجر، وذلك بتولّي - هورتي - الد م من عام ١٩٣٢ - ١٩٤٤، وإمّا لتجديد المجتمع كما حدث في تركيا بتولّي مصطفى اتاتورك الحكم في عام ١٩٣٢-١٩٣٨، أو بتأثير القيادات الوطنية كما جرى في إيطاليا. حيث انتشرت الفاشية وتولىّ الحكم مسوليني من عام ١٩٢٦-١٩٣٤. وقد تكون للأزمات الاقتصادية أثر في ذلك كما حدث في ألمانيا حيث أدّت إلى نشوء الحزب النازي واستيلاء هتلر على الحكم من عام ١٩٣٣ - ١٩٥٤. الدكتور سموحي: فوق العادة (المرجع السابق)، ص٤٨.
لمزيد من التفصيل راجع: الدكتور اسكندر غطاس (المرجع السابق)، ص١٥١.

الدكتاتورية، حيث جعلها مرادفة للسلطة الشعبية للبروليتاريا التي تمثل القاعدة العريضة في مقابل دكتاتورية البرجوازية. ومن ثمّ اعطائها سلطة الدولة تسخّرها لخدمة مصالحها، مثلما حازتها الطبقة البرجوازية وسخّرتها لتحقيق أهدافها.

أمّا تعبير بروليتاريا فهو مشتق من اللفظ اليوناني (Proles) ومعناها الذرية والنسل، وكان يطلق هذا اللفظ في العهد الروماني على الرجل الفقير والذي ينحصر عمله في إنجاب الأطفال، ولذلك كان يسمّى (بصانع الأطفال). وبالتالي كان محروماً حتى من أداء الأعمال اليدوية التي عهد بها إلى الرقيق. ثمّ جاء استعمالها حديثاً عن لسان سان سايمون عام ١٨٢٨ ليشير بها إلى اولئك الذين لا يملكون أي نصيب من الثروة [١].

هذا وإن كان بعض الغموض قد لحق بموقف ماركس أثناء تحليله للبروليتاريا والدور الذي تؤدّيه، فإنّ مرجعه إلى عدم الدقة في التحديد لهذا المصطلح حتى في كتابات زميله انجلز.

ومع ذلك يخلص الفقه إلى أنّ ماركس وانجلز قصدا بالبروليتاريا، عمال الصناعة والمشروعات الصناعية والرأسمالية، الذين تعاصر تكوينهم كطبقة اجتماعية مع قيام الرأسمالية الصناعية والتجارية التي كانت وليدة الثورة الصناعية. وبالتالي قد يندرج تحت هذه الطبقة، الفلاحون والعمّال والزراعيون والمعدمون، أو الطبقة الدنيا من الأجراء وعمّال اليومية الذين أطلق عليهم ماركس تسمية (طفيلي البروليتاريا) [٢].

وكان أول مرّة استعمل فيها ماركس تعبير (دكتاتورية البروليتاريا) في وصفه لشعار الطبقة العمالية الباريسية إبّان أحداث ثورة يوليو ١٨٤٨. وتأكيده على ضرورة إلغاء الفروق الطبقية - (الدكتاتورية الطبقية للبروليتاريا هي مرحلة ضرورية للإلغاء النهائي للفروق بين الطبقات) - ثمّ استعملها بعد ذلك، ليصف المرحلة الانتقالية من

---

(١) الدكتور اسكندر غطاس (المرجع السابق)، ص٢٥١. الدكتور سموحي فوق العادة (المرجع السابق)، ص٢٦.
(٢) الدكتور اسكندر غطاس (المرجع السابق)، ص٥٧، وكذلك انظر.
Leon P. Baradat: Political Ibeologies, (op. cit.), p. 302.

المجتمع الرأسمالي إلى المجتمع الشيوعي بأنها «فترة انتقال سياسي، تكون الدولة فيها بمثابة الدكتاتورية الثورية لبروليتاريا»[١].

وإذا كان الماركسيون لا ينكرون الصفة الدكتاتورية لنظام حكمهم كما تدل عليه تسميته، إلاّ أنهم يبررونها بأنها لازمة، ومؤقتة وعادلة.

فهي لازمة للتخلص من الاستغلال الطبقي الذي تمارسه الطبقة البرجوازية المسيطرة على السلطة، مستغلة كافة أجهزة الدولة لخدمتها ولتحقيق مصالحها. وبالتالي تعتبر دكتاتورية البروليتاريا أداة لضمان وكفالة الحرية في المرحلة الأولى من مراحل تطوّر الدولة طبقاً للأيديولوجية الماركسية[٢].

وهي مؤقّتة لأنّ هذه المرحلة التي تقوم فيها دكتاتورية البروليتاريا هي مجرد انتقال تفرض فيه الدكتاتورية النظام الصارم على أعدائها. ويتم فيها أيضاً تدريب هذه الطبقة على القيام بمهام الحكم. لا تلبث أن تزول بمجرّد زوال الطبقات وقيام المجتمع اللاطبقي[٣].

وهي عادلة لأنهّا دكتاتورية الأغلبية تعمل لخيرها ضد الأقلية. وهذا طبقاً لرأي لينين حق البروليتاريا، التي لها أن تظلم هذه الأقلية الممثلة في طبقة البرجوازية[٤].

---

(١) عن الدكتور اسكندر غطاس: أسس التنظيم السياسي في الدولة الاشتراكية (المرجع السابق). ص٥١٠.

(٢) ستالين: أسس اللينينية (المرجع السابق)، ص١٧٢.
الدكتور أنور رسلان: الديمقراطية بين الفكر الفردي والفكر الإشتراكي (المرجع السابق)، ص٢٧٥. الدكتور عبد الحميد حشيش: الماركسية والثورة البلشفية (المرجع السابق)، ص١٠٩، وانظر كذلك:
Leon P. Baradat: Political Ideologies, (op. cit.), p. 165.

(٣) كان ستالين قد عبرّ عن هذه المرحلة بقوله: «أنها عصر من العصور التاريخية» دلالة على طول أمدها. انظر الدكتور عبدالحميد متولي: الإسلام ونظام الحكم (المرجع السابق)، ص٣٢٧).

(٤) ستالين أسس اللينينية (المرجع السابق)، ص٦٢.
الدكتور عبدالحميد متولي: مبادىء نظام الحكم في الإسلام (المرجع السابق)، ص٣٦٨.
الدكتور عبدالحميد حشيش: الماركسية والثورة البلشفية (المرجع السابق)، ص٩٦.
الدكتور اسكندر غطاس (المرجع السابق)، ص٥١٩. انظر أيضاً :
Sigmund Neuman: Modern Political Parties, (op. cit.), p. 399.

وأخيراً فإنّ أهم ما يبرر دكتاتورية البروليتاريا، هو ذلك الهدف العام الذي يتحصّل في العمل على الاستيلاء على السلطة وانتزاع رأس المال من الطبقة البرجوازية، وتركيز أدوات الانتاج في أيدي المجتمع توطئة لإقامة المرحلة النهائية من مراحل الاشتراكية، الا وهي الشيوعية. وفيها يزول كل وجود طبقي بما فيه طبقة البروليتاريا. لتنتفي بذلك الحاجة إلى هذه الدكتاتورية باعتبارها أداة ووسيلة وليست غاية وهدف[١].

فدكتاتورية البروليتاريا كمرحلة انتقالية تعجّل في نهاية مجتمع الصراع الطبقي وتحكم البرجوازية، وحلول مرحلة ينتهي فيها هذا الصراع وتسود الشيوعية[٢].

وما يتّفق أنصار الماركسية على هذه الحتمية ـحتمية الشيوعيةـ فهم يختلفون في وسيلة الوصول إلى هذه النتيجة.

فكتابات مؤسسي الماركسية لم تقطع برأي حاسم في هذه المسألة. فبعض هذه الكتابات تدل على أنهم من غلاة وأنصار الأسلوب الثوري العنيف. والبعض الأخر تدل على أنهما من دعاة التطوّر الديمقراطي السلمي[٣].

ولعل ماركس وأنجلز في موقفهما هذا كانا يقصدان أن ترك الفصل في هذه المسألة إلى اعتبارات الملاءمة لكل بلد وحالتها، مّما يزيدها ذيوعاً وانتشاراً في الفكر السياسي العالمي.

وعلى هذا، فقد انعكس الغموض على تباين المواقف عند اتّباع ماركس وأنجلز حول الوسيلة التي ينبغي أن تتبع في الوصول إلى مرحلة الإشتراكية التامة، مّما أدّى إلى انقسام الماركسيين بصدد هذه المسألة إلى إتجاهين: إتجاه يمثّل الثورة العنيفة الذي حمل رايته أنصار المذهب الماركسي اللينيني (٤). وإتجاه يمثّل السلم والإصلاح، وحمل

(١) الدكتور فؤاد العطار (المرجع السابق)، ص٥٣٦. الدكتور عبدالحميد حشيش (المرجع السابق)، ص٢١١.

(٢) ستالين: أسس اللينينية (المرجع السابق)، ص٥٥. الدكتور عبدالكريم أحمد: مبادىء التنظيم السياسي (المرجع السابق)، ص١٧٦. الدكتورة سعاد الشرقاوي: النظم السياسية في العالم المعاصر، ١٩٧٦، ص٤٣.

(٣) انظر: Hauriou, Gicquel. et Gelard: (op. cit.), p. 579

(٤) الدكتور سليمان الطماوي: ثورة ٣٢ يوليو من بين الثورات (المرجع السابق)، ص١١٧.

راية أنصار المذهب الاجتماعي (الاشتراكية الديمقراطية)[1].

نقد الماركسية :

بالرغم مّما يدّعيه أنصار المذهب الماركسي من قدرة على إقامة مجتمع مثالي تسوده العدالة والمساواة وتطبّق فيه الأسس العلمية التي تضمن توزيع الإنتاج بعد تملّك الدولة لوسائله فتمنع استغلال الإنسان للإنسان، وتقدّم مصلحة الجماعة على مصلحة الفرد ـ إلاّ أنّ هذا المذهب تعرّض إلى عدّة انتقادات تقوم في مجملها على أنَ استبدال الإستغلال العام (الدولة) بالإستغلال الخاص قد يكون أشدّ قسوة وانتهاكاً لحقوق وحريات الأفراد خاصة فيما يتعلّق بإلغاء حق الملكيّة والذي يتعارض مع ميل الإنسان إلى تملك ثمرة عمله وما يؤدي إليه من قتل للحافز الفردي للعمل.

أضف إلى ذلك تجاهل ماركس لعناصر الإنتاج بإستثناء العمل وتفسيره للاقتصاد والانتاج على أساس نظرية فائض القيمة وما تخلقه من فوارق اجتماعية وصراع بين الطبقات[2].

المبحث الثالث

المذهب الاجتماعي

ظهر المذهب الاجتماعي كردّ فعل للنتائج السيئة التي ترتّبت على الأخذ بالمذهب الفردي الذي عجز تماماً عن حماية الفرد وحقوقه، الأمر الذي أدّى إلى ظهور طبقة احتكارية للأمور الاقتصادية والسياسية التي لا يهمها إلاّ مصالحها دون باقي المصالح، اعتماداً على الدور السلبي للدولة الحارسة التي تبنّى مفهومها ومضمونها

---

(١) انظر Hauriou (A), Gicquel. et Gelard: (op. cit.), p. 579

(٢) لمزيد من التفصيل راجع:

- الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٣٤٣.
- الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص١١٨.
- الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٢٨٦.

المذهب الفردي. لذا فهو يلتقي مع المذهب الاشتراكي في الهجوم على المذهب الفردي والدعوة إلى تدخل الدولة في مجالات خارجة عن نطاق أعمال الدولة الحارسة. وإن كان هذا التدخّل نسبياً - أي ليس مطلقاً - بالصورة وبالدرجة التي تبنّاها الفكر الاشتراكي المتطرّف.

لقد قيل في هذا المذهب تعريفات متعدّدة وكتبت فيه صفحات كثيرة، لكنها مع ذلك لم تتّفق على معنى محدّد ودقيق[١].

بعض الفقهاء يدّعون أنّ الاشتراكية يمكن تعريفها بشكل أوسع وبالتالي تشمل هذا الإتجاه. وآخرون يعتقدون أنّ هناك اشتراكية واحدة وأنّ أي تغيير أوسع من ذلك يدعو إلى التمويه والإلتباس[٢].

ومما يزيد الأمر صعوبة هو أنّ بعض الفقهاء يستعملون لفظ Socialism (الاشتراكية) بمعناها الواسع فتشمل مذاهب وأيديولوجيات متعدّدة. وبالتالي تأتى الاشتراكية بهذا المعنى كما يقول ليون برادات L. Baradat فكرة معقّدة لا يمكن تفسيرها ببساطة[٣].

---

(١) للمزيد انظر:
- الدكتور سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق)، ص٢٠.
- الدكتور عبدالحميد متولي: الإسلام ومبادىء نظام الحكم (المرجع السابق)، ص١٠٠.
- الدكتور محمود حلمي: نظام الحكم في الإسلام مقارناً بالنظم المعاصرة، دار الفكر العربي، ١٩٧٨، ص٢٣.
- الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٥٤٣.
- الدكتور رمزي الشاعر: الأيديولوجيات (المرجع السابق)، ص٣٧.

(٢) البعض لا يعترف بالمذهب الاجتماعي - كمذهب - بقدر ما هو إتجاه. انظر الدكتور ثروت بدوي (المرجع السابق)، ص٥٤٣.

(٣) Baradat, Leon: Political Ideologies, (op. cit.), p. 168.

المطلب الأول

المقصود بالمذهب الإجتماعي

يقوم المذهب الإجتماعي على إعلاء مصلحة الجماعة فوق مصلحة الفرد، وتقديم حقوقها على كل فرد، وإنكار الفردية المطلقة، وإعتبار الجماعة لا الفرد هدف السلطة وأساس النظام[١].

لقد كانت أفكار أوجست كونت Auguste Conte خير موجه للإتجاه الإجتماعي في الفكر السياسي والإقتصادي والقانونى، والذي يعزى إليه الفضل أيضاً في تأسيس المدرسة الوضعية في القانون Ecole Positive[٢].

لقد شعر كونت بما شعر به الآخرون، وخاصة أستاذه سان سايمون بعدم قدرة المذهب الفردي على إشباع حاجات الأفراد المادية بل والمعنوية، الأمر الذي خيّب آمالهم وتطلعاتهم - لأنه طبقاً لما عرضه كونت - لا يكفي القول بأن هناك حقوقاً للأفراد سابقة على الجماعة لنقيّد من سلطانها عليهم، بل يجب الإعتراف للفرد بصفته الإجتماعية والتي لا يمكن سلخها عنه لأنه مدنى بالطبع[٣].

لقد نادى أوجست كونت بالتقدم الجماعي الذي لا يمكن تصوّره دون تنمية الشعور الإجتماعي والجماعي، لا الشعور الفردي الأنانى. لذلك كان كونت من أعداء الحرية الإقتصادية، وكان بإستمرار ينادي بتدخّل الدولة لتنظيم الإقتصاد وتوجيهه. وبالتالي فالملكية عنده وظيفة إجتماعية أكثر منها حقّ مطلق.

لقد التقت أفكار سايمون وأوجست كونت مع أفكار الفقيه الفرنسي ديجي Du-guit، والذي عبرّ عنها بنظرية التضامن الإجتماعي Solidarite Sociale، والتي وأن كانت تعترف بالفرد ككيان مستقل، إلاّ أنها لا تقيم وزناً للحقوق الطبيعية. فالحقوق -

---

(١) الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص٣٤٥.

(٢) راجع الدكتور سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق)، ص٢٠.
الدكتور محمود حلمي: نظام الحكم في الإسلام (المرجع السابق)، ص٣، وايضاً :
Baradat, Leon: Political Ideologies, (op. cit.), p. 178.

(٣) الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٦٤٣ وما بعدها.

عند ديجي ـ إنّما تتحدّد فقط من خلال التضامن الإجتماعي والتي تتغيرّ تبعاً لضروريات الحياة المشتركة. وبالتالي تستطيع الدولة أن تقرّر الحقوق وتقيّدها بحسب ما يحتاجه التضامن الاجتماعي، بل أنّ الدولة ملزمة بعمل كل ما فيه تنمية المجتمع وتقدّمه [١].

وإذا كان المذهب الإجتماعي لم يذهب إلى تقديس الفرد وحقوقه واعتباره شخصيّة مصونة لا تمس كما ذهب إليه المذهب الفردي، فإنّه أيضاً لم يتنكّر للفردية بكامل صورها ومعانيها كما تأخذ به الإشتراكية المتطرفة، بل يقف موقفاً وسطاً بين نقطتي التطرّف لكل من المذهبين الفردي والإشتراكي. وبالتالي يأتي تدخّل الدولة لإصلاح المجتمع مع خلال الاحتفاظ بالقيم المعروفة مع التوسّع في بعض جوانب الحياة الإجتماعية والإقتصادية حيناً، وتطبيق المعانى التقليديّة لكثير من النشاطات الفرديّة حيناً آخر. فتأتي الأهداف والنتائج العامة والخاصة متناسقة مع خطة إقتصادية وإجتماعية مرسومة بعيدة عن الخيالات والأمانى الوهميّة التي لمسناها ونلمسها في ما دعا إليه المذهب الفردي وما تدعو إليه المذاهب الإشتراكية في بعض صورها [٢].

وعلى هذا فالحقوق والحريات العامة في المذهب الإجتماعي لم تعد ذات مضمون سلبي كما كانت في المذهب الفردي، لا يقتضي من الدولة إلاّ الامتناع عن التعرّض لها. أو بمعنى آخر مجرد رخص .. بل أصبحت في المذهب الإجتماعي بمثابة قدرات وامكانيات يتعينّ على الدولة توفيرها لجميع أفراد الشعب [٣].

---

(١) لمزيد من التفصيل راجع :
- الدكتور سيد صبري: القانون الدستوري، ١٩٤٩، ص٤٢.
- الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٤٢٨، ٤٢٩.

(٢) لمزيد من التفصيل راجع :
- الدكتور محسن خليل : النظم السياسية (المرجع السابق)، ص١١٩.
- الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٦٤٣.
- الدكتور نقولا حداد: الإشتراكية ، القاهرة، ١٩٢٠، ص٣٤١ وما بعدها.

(٣) انظر Hauriou, Andre: droit Const. et inst. Politiques. (ouv. cit.), p. 19.

المطلب الثاني

انتشار المذهب الاجتماعي

ظل المذهب الفـردي يمثّل الفلسفة العامة التي تعتنقها دول الديمقراطيّات الغربيّة التـقليـديّة حـتى آخر القرن التاسع عشر، حتى بات واضحاً وضرورياً إعادة النظر في مـفـاهيم هذا المذهب وحـتـميّة تطوّره، بما يتّفق والظروف الـسـيـاسـيّة والإجتماعيّة والإقتصاديّة التي استجدّت على أثر التقدّم الصناعي الذي شهدته هذه الدول وما نتج عنهـا من مـفـارقـات ملموسة بين ما دعا إليه المذهب الفردي وما تحقّق في الواقع من مفارقات كبيرة بين الطبقات تمثّل مظالم إجتماعية صارخة[١].

لذلك، فـقـد تخلّت كـثير من دول الديمـقـراطيات الغربيّة التي كانت تمثّل المذهب الفـردي بنسب مـتفاوتة عن النزعة المطلقة، وهجرت التقديس الذي كان يحيط بالدور السلبي للدولة. وكان دستور فيمار الالماني ١٩١٩ أول دستور يوضّح هذا التحوّل ثمّ شايعته معظم الدساتير الصادرة بعد الحرب العالمية الأولى.

لقـد تبنّى الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٤٦ هذا المذهب، وهو مـا أكّده أيضاً دستور ١٩٥٨. هذا بالإضـافـة إلى مـا أخذ به الدستور الإيطالي الصادر عام ١٩٤٨، والقانون الأساسي لألمانيا الاتحادية ١٩٤٩، وأغلب دساتير الدول العربية التي أفردت أبواباً خـاصة تتكلّم فيها عن الإشتراكية والمقوّمات الأساسيّة التي بموجبها تعمل هذه الدول على توفير كافة الحقوق اللازمة لحماية الفرد وضمان حرياته[٢].

لقـد تبنّت الدسـاتير العربية الإشتراكيّة المعتدلة (المذهب الإجتماعي) وانقسمت إلى قـسـمين: قـسم اتخذ الإشتراكـيّة مذهباً وشعاراً صريحاً للدولة وأشار إليها في صلب الدسـتور، أو على الأقل في مقدمته كدستور جمهورية مصر العربيّة ١٩٧١ الذي ينصّ في مـادته الأولى «جمهـورية مصر العـربيّة نظامـها ديمقراطي وإشتراكي»، والدستور

---

(١) يذهب البـعض إلى اعتبار المذهب الاجتماعي أحد المذاهب الإشتراكية المعتدلة، بينما يذهب البعض الآخر إلى اعتباره وسطاً بين المذاهب الإشتراكية والمذهب الفردي. انظر:

Hernshaw, F.: A survey of socialism. London, 1928, p. 22.

Baradat, L.: Political Ideologies. (op. cit.), p. 168.

(٢) لمزيد من التفصيل راجع: Laferreire: Manuel de droit Const. (ouv. cit.), p. 4

المؤقّت لجمهورية العراق ١٩٧٠، والدستور الدائم للجمهوريّة السوريّة ١٩٧٢، ودستور السودان ١٩٧٣، والدستور الجزائري ١٩٧٦، ودستور جمهورية اليمن الديمقراطيّة الشعبيّة ١٩٧٠ [١].

أمّا القسم الآخر من الدساتير فهي وإن لم تنص صراحة على الإشتراكيّة (المذهب الإجتماعي)، فإنها أوردت التزامات الدولة وواجباتها تجاه الفرد، وبالتالي احتوت الاشتراكية بأغلب معانيها. إشتراكيّة أصيلة غير مستوردة، متّصلة بتراث الأمة وتقاليدها وعلى رأسها التراث العربيّ الإسلاميّ، لهذا فقد نصّت أغلب هذه الدساتير على الإسلام وعلى العروبة معا[٢].

---

(١) الدستور الوحيد الذي كان ينص على الاشتراكية العلمية في دساتير الدول العربية هو دستور اليمن الديمقراطية الشعبية ١٩٧٠، إذ نصّت المادة السابعة منه على «ويقود تنظيم الجبهة القومية على أساس الاشتراكية العلمية، النشاط السياسي بين الجماهير».

(٢) لمزيد من التفصيل راجع:
الدكتور سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق)، ص٥٢ وما بعدها.
الدكتور رمزي الشاعر: الأيديولوجيات (المرجع السابق)، ص٣٨.
هذا وقد عبّر عن هذا الإتجاه الدستور الاردني لعام ١٩٢٥ والمعمول به حالياً، حيث جاء في المادة الأولى منه على أنّ «المملكة الأردنية الهاشمية دولة عربية مستقلة... والشعب الأردنى جزء من الأمة العربية...»، وفي المادة الثانية» «الإسلام دين الدولة واللغة العربية لغتها الرسمية». أمّا الفصل الثانى منه، والذي يشمل (١٩) مادة (٥ ـ ٤٢) فقد خصص لبيان حقوق الأردنيين وواجباتهم ومدى تدخّل الدولة تدخلاً يفيد تبني المذهب الاجتماعي. انظر كذلك دستور جمهورية مصر العربية الدائم ١٩٧١ المعدل في مواده (١، ٥) من الباب الأول، والباب الثانى جميعه، والدستور السوري ١٩٧٢.

المبحث الرابع
وظيفة الدولة في الإسلام

المنهاج الطبيعي لأي دولة هو تدبير شؤونها الداخليّة والخارجيّة، مّما يكفل لأفرادها وجماعاتها الأمن والإستقرار لتحقيق مصالحهم، وتمهيد السبيل لرقيّهم، وتنظيم علاقاتهم ببعضهم من جهة، وبغيرهم من جهة أخرى.

والإسلام تكفّل بهذا المنهاج عن طريق أصوله ومبادئه التي تصلح أن تكون أساساً لنظام عادل قادر على تحقيق مصالح الأفراد في كل زمان ومكان.

والدولة الإسلاميّة وانطلاقاً من الأُسس والمبادىء الرئيسيّة التي يقوم عليها الإسلام تتولّى القيام بوظائف متعدّدة متشعّبة ومتلائمة مع طبيعة هذا الدين الشامل.

ولتوضيح الجوانب المختلفة المتعلقة بوظيفة الدولة في الإسلام وشرح أبعادها، لا بدّ لنا من أن نستعرض في هذا المبحث التعريف بالإسلام ثم بالمبادىء الأساسيّة للدولة ونظام الحكم فيها والتي تعرف بالمبادىء الدستورية ثّم أهم وظائف الدولة الإسلاميّة كلاً نعالجه في مطلب مستقل.

المطلب الأول
التعريف بالإسلام

الإسلام لغةً: مصدر أسلم، وأسلم معناها انقاد وأخلص الدين لله (١)، قال تعالى: ﴿إذ قال له ربّه أسلم، قال أسلمت لرب العالمين﴾ (٢). وقال ﴿وأنيبوا إلى ربكم وأسلموا له﴾ (٣).

---

(١) الدكتور محمد مصطفى شلبي: المدخل بالتعريف بالفقه الإسلامي، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٨٣، ص٢٩. المعجم الوسيط، الجزء الأول، ص٦٦٤.

(٢) سورة البقرة.

(٣) سورة الزمر.

والإســلام اصطلاحاً: هو مجموعة الأحكام التي نزل بها الوحي على محمد ﷺ و هو دين الله الذي أوحى بتـعـاليـمـه في أصـوله وشرائعه إلى النبي ﷺ، وكلفه بتبليغه للناس كافة ودعوتهم إليه [١].

والدين الإسلاميّ عقيدة بوحدانية الله وإيمان برسالة محمد ﷺ أرسل إلى الناس كـافـة. فــهو دين الفطرة؛ لأنّه يتلاءم كل الملاءمة مع ما يتقبله العقل ويستنير ويرتكز عليه الإيمان، وما يصلح لكل زمان ومكان.

وهو شريعـة تنظّم حـال الفـرد وتصّرفـاتـه بوجـه خاص، ونظام المجتمع بوجه عام [٢].

والإســلام هو الرســالة الخــالدة العظمى التي خـتم الله بها رسالاته إلى البشريّة، ومن ثّم كان ديناً عالمياً للناس جميعاً على اختلاف أجناسهم وشعوبهم وألوانهم، حتى يرث الله الأرض ومــا عليــهــا. لهذا جـاء الإســلام شاملاً لعنصري العقيدة والشريعة، فنظم العــلاقة بين الإنسان وربه، وبينه وبين بني جنسه، بل بين المجتمعات الإنسانيّة المختلفة. فهو تنظيم شامل لأمري الدين والدنيا.

إنّه ينظم كل الأمــور والعــلاقــات المخــتلفة، ويضـع الأصول والمبادىء العامة التي تقـوم عليها التشريعات التي لا بُدّ منها لقيام الأمة والدولة على أسس معقولة ومقبولة، لتـفـي بحاجات الناس وتضمن الصـلاح والفلاح للحاكم والمحكوم في كل زمان ومكان.

وإنْ دلّت طبيعة الإسلام على شيء، فإنّما تدلّ على أنّه دين يتّسـع للحركة الفكريّة العــاقلة الواسعة. وإنّه لا يقف في عقائده وأصوله التشريعيّة على لون واحد من التفكير أو فهم واحد للتشريع [٣].

لهذا فإنّ أهم مــا يتّصف به الإسلام هو سماحته وإتّساع أفقه، حيث لم يقف من الأديان السماوية وقـفــة تحـد أو جـحــود، لأنّه قبل كل شيء من عند الله الذي أرسل

---

(١) الإمام محمود شلتوت: الإسلام عقيدة وشريعة ١٩٧٤، ص١٩.
(٢) الشيخ عبدالوهاب خلاف: السياسة الشرعيّة (أو نظام الدولة الإسلاميّة)، ١٩٧٧، ص١٩.
الإمام محمود شلتوت: الإسلام عقيدة وشريعة (المرجع السابق)، ص٢٢.
(٣) الدكتور مصطفى الشكعة: إسلام بلا مذاهب (المرجع السابق)، ص٤٤.

الرسل وأنزل الشرائع السابقة عليه، وكلّها تدعو إلى الخير وتنهى عن الفحشاء والمنكر. بل جاء ليستكمل ما يحتاجه الفرد من قواعد وأحكام تكفل له التنظيم الدقيق لكل جوانب الحياة الإنسانية.

ولئن اتهَم الإسلام بالجمود على أساس أنّ قواعده غير قادرة على ملاءمة الظروف الإجتماعيّة، والسياسيّة، والاقتصاديّة المتطوّرة في كل زمان ومكان، فإنّ هذا الإتهّام لا يصدر إلاّ عن غير علم بأحكام الإسلام الصحيحة وقواعده العامة التي تسمو على كل القواعد الوضعيّة، والتي هي عنوان الخلود لهذا الدين الحنيف(١) تشهد على ذلك المصادر المتعدّدة للتشريع الإسلاميّ سواء كان منها قطعي الثبوت كالقرآن والسنّة أو ما كان منها غير قطعي الثبوت، ولكن من إجماع المجتهدين عليها لايجوز مخالفتها، وهي فيها من المرونة ما يجعلها قابلة للعطاء في كل زمان ومكان(٢)

المطلب الثاني

المبادىء الأساسيّة لنظام الحكم في الإسلام

يتميّز الإسلام كنظام سياسي، بقيامه على مبادىء فيها من العموميّة والمرونة ما يجعلها صالحة للتطبيق في كل زمان ومكان.

هذه الصفة، ضرورة تتطلّبها طبيعة هذه الشريعة من الشمول والخلود من ناحية، ورفع الحرج عن المسلمين من ناحية أخرى.

لهذا فقد أرسى الإسلام دعائمًا ثابتة لنظام الحكم الإسلاميّ أهمها الشورى

---

(١) انظر الدكتور عبدالحميد متولي: الشريعة الإسلاميّة كمصدر أساسي للدستور، منشأة المعارف بالإسكندريّة (بدون تاريخ)، ص٥٥. كذلك مؤلفه: الإسلام ومبادىء نظام الحكم (المرجع السابق)، ص١٨.

(٢) روي عن معاذ بن جبل أنّ رسول الله ﷺ لَما بعثه قاضياً على اليمن، قال له: كيف تصنع أن عرض لك قضاء؟ قال اقضي بما في كتاب الله، قال: فإن لم تجد، قال: فبسنّة رسول الله ﷺ. قال فإنّ لم يكن في سنّة رسول الله؟ قال أجتهد في رأيي ولا الو. قال معاذ: فضرب رسول الله ﷺ صدري، ثم قال الحمد لله الذي وفق رسول الله لما يرضي الله». ورد في مستند أحمد، الجزء الخامس، الطبعة الثانية، طبعة دار الفكر، ص٦٣٢.

والحرية والعدالة والمساواة. أمّا عدا هذه الأسس فقد سكت عنها ليترك لأولي الأمر أن ينظّموا شؤونهم السياسيّة والدستوريّة بما يتّفق ومصالحهم، غير متجاوزين هذه الأسس والمبادىء الدستوريّة العامة.

الفرع الأول

الشـــــــــورى

يعتبر مبدأ الشورى من أهمّ المبادىء الأساسيّة التي أرستها الشريعة الإسلاميّة وحرصت على تأكيدها والدعوة إليها وإلزام المسلمين العمل بها، وذلك لما في هذا المبدأ من معانى التعاون والترابط لأفراد الأمة الإسلاميّة [1].

ومبدأ الشورى سبيل لمعرفة الرأي الراجح، وطريق لاستخراج الرأي الصحيح الذي يجب اتّباعه، ومنهج لاستجلاء الحقيقة التي تلتزم بها الأمّة، حتى تهتدي إلى الحق وتصل إلى الصواب وتحقّق لنفسها التقدّم والرقيّ. يقول إبن العربّي «الشورى ألفة للجماعة ومسبار للعقول وسبب إلى الصواب، وما تشاور قوم قط إلاّ هدوا» [2].

إنّنا ومع ما تسمح به دراستنا في هذا المقام سنتعرض للتعريف بالشورى، ثمّ لدلالتها وحجّيتها، ومدى وجوبها، ثمّ نبينّ الشورى، وأخيراً الموضوعات التي يجب المشورة فيها.

١ ـ التعريف بالشورى :

الشورى بمعناها الإصطلاحيّ هي استطلاع لرأي الأمّة، أو من ينوب عنها في

---

(١) لمزيد من التفصيل، راجع باب الشورى في الإسلام، الدكتور مصطفى أبو زيد في مؤلفه القيّم: مبادىء الأنظمة السياسية، منشأة المعارف بالإسكندريّة، ١٩٨٤، ص٤٥١ وما بعدها.
الدكتور عبدالحميد متولي: مبادىء نظام الحكم في الإسلام (المرجع السابق)، ص٣٢٩.

(٢) الدكتور مصطفى كمال وصفي: مصنفة النظم السياسيّة، مكتبة وهبة، الطبعة الأولى ١٩٧٧، ص٤٤٧.
لمزيد من التفصيل وقول ابن العربي راجع: الدكتور إسماعيل البدوي: مبدأ الشورى في الشريعة الإسلاميّة، بحث منشور بمجلة العلوم الإدارية، العدد الثانى لسنة ١٩٨٠، ص٣٦.

الأمـور العـامة المتعلّقة بها، وذلك عن طريق المشاركة العامة في شؤون الحكم (١). هذا ولم يضع القـرآن ولا السنّة نظامـاً خاصاً للشورى على إعتبار أنّه نظام فطري يجمع فـيـه النبيّ أو الخليـفـة من بعـده أصحابه، ويطرح عليهم المسألة ليبدوا رأيهم فيها. ومـتى أجمعـوا على رأي عن طريق الأغلبـيّة، أخـذ به وتقـيّد عند البـعض، أو كان له الخيار عند البعض الآخر (٢).

ومـبـدأ الشـورى كما قلنا شأنه شأن كـافـة المبـادىء الدستوريّة الإسلاميّة، لم يوضع له نظام خـاص، حتى تسمح مرونته لكل جيل أن يطبّقه بأساليبه التي لا يجد من ورائها حرجاً فيساير التطوّر الزمنيّ والتقدّم البشريّ (٣).

والشــورى بهذا المعنى تســتهدف مراجعة أهل العلم والتعرّف على وجهة كل واحد منهم في المسألة التي تعـرض عليـهم، ثمّ مـعـرفة مدى مشروعيتها. وبالتالي فهي تمرّ بمرحلتين: مرحلة الملاءمة، ثمّ مرحلة المشروعيّة.

أمّا مـرحلة الملاءمة، فهي سؤال الخبراء والمختصين فيما يعرفونه ويختصّون به. قـال تعـالى ﴿فاسألوا أهل الذكر إنْ كنتم لا تعلمون﴾ (٤). والســؤال والاستفسار هنا ليس مـعناه الجـهل وعـدم العلم، وإنّما للإسـتنارة وإرادة التعرّف على وجهات النظر الأخرى.

أمّا المرحلة الثـانيـة وهي مـرحلة المشروعـيّة، فـهي قـياس ما ينتهي إليه الخبراء والمخـتـصّون على أحكام الشريعـة الإسلامية. وبالتالي فالنتيجة النهائية التي تتمخّض

---

(١) بنفس المعنى انظر. الدكـتـور عـبـدالحـميد الانصاري: الشورى وأثرها في الديمقراطية، المطبعة العصرية، بيروت، ١٩٨٠، ص٤.

(٢) الإمـام الشـيخ محمود شلتوت: الإسلام عقيدة وشريعة (المرجع السابق)، ص٤٤٠، ومؤلفه من توجيهات الإسلام، دار الشروق، ١٩٨٢، ص٦٥.

(٣) الشــيخ عبدالوهاب خلاف: السياسة الشرعية أو (نظام الدولة الإسلاميّة)، ١٩٧٧، ص٢٩. انظر كذلك:
الدكـتـور كمال أبو المجـد (الشــورى) مقال منشور في مجلة العربي، العدد ٢٦٢ لعـام ١٩٨٠، ص٤٢، الدكتور محمد يوسف موسى: الإسلام ومشكلاتنا الحاضرة، ١٩٥٨، ص٨٠.

(٤) سورة الأنبياء: آية ٧.

عن المشــاورة ليست مطلقة، بل يجب أن تكون مقيّدة بأحكام الشريعة الإسلاميّة والتي يمكن أن تستنبط من الأدلّة التي أشرنا إليها سابقاً (١).

أمّا أدلّة حــجـيّة الشورى، فمنها ما جاء في القرآن الكريم، ومنها ما جاء في السنّة الشريفة.

قــال تعــالى ﴿والذين استجابوا لربهّم وأقاموا الصلاة وأمرهم شورى بينهم ومّما رزقناهم ينفقون﴾ (٢). وقال ﴿فاعف عنهم واستغفر لهم وشاورهم في الأمر﴾ (٣).

أمّا مــا جــاء منهــا في السنّــة، فــقــوله ﷺ «مــا ندم من اســتــشــار ولا خاب من استخار» (٤) . وقــوله عليــه الســلام «مــا اســتــغنى مــستبد برأيه وما هلك أحــد من مشورة» (٥) .

وروي عن أبي هريرة رضي الله عنه، أنّه قال: لم يكن أحد أكثر مشورة لأصحابه من رسول الله ﷺ، هذا بالإضافة إلى السنن الفعليّة التي تدل على مشاورة رسول الله لأصحابه، منها مشورته لأصحابه في بدر والخندق ويوم الحديبية (٦) .

٢ ـ الوصف الشرعي للشورى :

اخــتلف الفــقــه في حكم الشورى بالنسبة للحاكم من حيث الوجوب أو الندب. هل تعتبر فرضاً محتوماً عليه، أم تُعدُّ مندوبة فحسب؟

ذهب البعض إلى أنّ الشورى واجبة، يلزم الحاكم الأخذ بها. أمّا الرأي الثانى، فقد

---

(١) الدكـتـور إسـاعـيل البدوي: مبدأ الشورى في الشريعة الإسلاميّة، بحث منشور في مجلة العلوم الإداريّة، (مشار إليه سابقاً)، ص٧٥.

(٢) سورة الشورى: آية ٣٨.

(٣) سورة آل عمران: آية ٥١٩.

(٤) انظر المقاصد الحسنة للسخاوي، ص٦٦٣.

(٥) المقاصد الحسنة، ص٣٢٢.

(٦) الشيخ محمود شلتوت: من توجيهات الإسلام (المرجع السابق)، ص٢٦٥.
انظر كـذلك: الدكـتـور عـبـدالحـمـيد متولي: مبادىء نظام الحكم في الإسلام (المرجع السابق)، ص١٤٢.
الدكتور سليمان الطماوي: عمر بن الخطاب (المرجع السابق)، ص١٣١.

نهب إلى أنّ الشـورى ليست واجبة بل مندوبة، وبالتالي لا يلزم الحاكم الأخذ بها وإنْ كان الأخذ بها يُعدُّ أمراً مستحسناً.

أ ـ الرأي الأول : الشورى واجبة :

ويستند هذا الرأي إلى ما يلي:

١. اقتران الشـورى بالصـلاة، وذلك بقـوله تعـالى ﴿والذين اسـتجابوا لربهم وأقاموا الصلاة وأمرهم شورى بينهم ومما رزقناهم ينفقون﴾ (١).

فـذكـر الشـورى بعـد الصلاة وقبل الزكاة وكلاهما من أركان الإسلام وفرائضه، يدل دلالة واضحة على أنّ الشورى فريضة(٢).

٢. خطاب الله لرسـوله في مجال الشورى جاء بصيغة الأمر. فقوله تعالى ﴿وشاورهم في الأمر﴾ (٣). جاء بصيغة الأمر ويفيد الوجوب.

٣. قـوله تعـالى ﴿ولتكن منكم أمّة يدعـون إلى الخير ويأمـرون بالمعروف وينهون عن المنكر وأولئك هم المفلحون﴾(٤).

وينهب الإمـام محمـد عـبـده إلى أنّ هذه الآية أقوى دلالة على الشورى من الآيتين اللتين أشرنا إليـهما سـابقـاً. وذلك لما تفرضه هذه الآية من الدعوة إلى الخير والأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، وهو فرض على الجماعة كانوا حكاماً أو محكومين(٥)

٤ . السنن القولية والسنن الفعلية:

---

(١) سـورة الشورى: الآية ٣٨.

(٢) أستاذنا الدكتور محمد حلمي: نظام الحكم في الإسلام مقارناً بالنظم المعاصرة (المرجع السابق)، ص٦٦١.
انظر كذلك الدكتور عبدالحميد متولي: نظام الحكم في الإسلام (المرجع السابق)، ص٣٤٢.
الدكتور فؤاد النادي: مبدأ المشروعية (المرجع السابق)، ص٣٢٣.

(٣) سـورة آل عمران: آية ٥١٩.

(٤) سـورة آل عمران: آية ١٠٤.

(٥) مشار له في الشورى وأثرها في الديمقراطيّة (المرجع السابق)، ص٤٦، وبنفس المعنى انظر:
الدكتور محمد يوسف موسى: الإسلام ومشكلاتنا الحاضرة (المرجع السابق)، ص٣١١.
الشيخ عبد الوهاب خلاف: السياسة الشرعية (المرجع السابق)، ص٢٨.

روي عن رسـول اللّه ﷺ أحـاديث كـثيرة يحثّ فيها على الشورى، منها قوله «لو كنت مستخلفاً أحداً من غير مشورة، لاستخلفت ابن أم عبد»[1].

وقوله: «ما خاب من استخار ولا ندم من استشار».

وقوله: «من أراد أمراً فشاور فيه وقضى، هدى لأرشد الأمور»[2].

أمّا السنن الفـعليـة في وجـوب الشورى، فدلالتها هي كثرة التجاء الرسول ﷺ من اسـتـشارة أصحابه في مسائل وأمور متعدّدة أهمها غزوة بدر، أحد، الخندق، صلح الحديبية، وحصار الطائف.

٥. سنن الخلفاء الراشدين وسيرتهم:

سيرة الخلفـاء الراشــدين مليئة بالحـوادث التي كـان لحكم الشورى فيها الفيصل النهائي.

فـاختيار أبي بكر، وخطبته بعد البيعة وتجهيز جيش أسامة وقتال أهل الردّة. كلها وقائع تدل على الأخذ بالشورى والالتزام بها.

كذلك الحال وجدناه في عهد الفاروق عمر بن الخطاب رضي اللّه عنه، الذي كثيراً ما تشــاور في إختيار الولاة وقواد الجيش، ومسـألة أرض السواد، وطاعون عمواس[3]. مثله عثمان وعلي رضي الله عنهما.

ب ـ الرأي الثاني : الشورى مندوبة :

كما بينّا فإن هذا الرأي يرى أن مبدأ الشورى لم يرد في الفكر السياسي الإسلاميّ على سبيل الوجوب وإنما على سبيل الندب.

ويسـتدل أصحاب هذا الرأي بأن الرسول والخلفاء لم يتشاوروا في بعض المسائل ولهذا فـسننهم لم تكن على سـبـيل الوجوب وإنما على سبيل التطيب والعمل الصالح

(١) ابن ماجه: الجزء الأول، ص٤٩، رقم الحديث ٣١٧.
(٢) الجامع الصغير للسيوطي: ص٢٦١.
(٣) استاذنا العميد سليمان الطماوي: عمر بن الخطاب (المرجع السابق)، ص١٣١ وما بعدها.

المستحبّ، يستدلّون على ذلك أيضاً من أنّ الماوردي لم يذكر الشورى من بين واجبات الحاكم، وهذا ما ينفي وجوب الشورى في حق الإمام [1].

٣ ـ حجيّة الشورى :

لم يثر موضوع من مواضيع الفكر السياسي الإسلاميّ في مجال المبادىء الدستورية الجدل والنقاش بقدر ما أثاره موضوع قوة وحجيّة الشورى. هل يُعدُّ ما توصّل إليه أهل الشورى ملزماً للحاكم أم لا؟ وبمعنى آخر هل يُعدُّ واجباً على الحاكم أن يعمل به، أم له الخيار في أن يأخذ أو لا يأخذ به.

اختلف أهل الفقه في هذا:

فالبعض يرى أنّ الحاكم مخيرٌ في قبول رأي أهل الشورى أو رفضه، لأنّ الشورى بالنسبة للحاكم ما هي إلاّ للاستنارة والتوضيح، فهي كما يقول «للإعلام لا للإلزام» [2].

ويدلّل هذا الرأي على ذلك بعدم وجود نص يحتّم على الحاكم الأخذ برأي أهل الشورى، فالآية الكريمة ﴿وشاورهم في الأمر﴾ [3] يعقبها ﴿فإذا عزمت فتوكّل على الله﴾، وهي تفيد أنّ الرأي الأخير للحاكم لا لأهل الشورى.

هذا بالإضافة إلى الحوادث المتعدّدة التي يوردها هذا الرأي من تاريخ صدر الإسلام، ليشير بها على عدم التزام الحاكم برأي أهل الشورى. وأهمها عدم أخذ الرسول ﷺ برأي الصحابة في أسرى موقعة بدر، وعدم أخذ أبو بكر برأي الصحابة في قتال المرتدين وارسال أسامة بن زيد على رأس جيش إلى الشام، وعزم عمر بن

---

(١) لمزيد من التفصيل راجع: الدكتور عبد الحميد متولي: مبادىء نظام الحكم في الإسلام (المرجع السابق)، ص٤٤٢.
الدكتور إسماعيل البدوي: البحث السابق الاشارة بمجلة العلوم الإداريّة، ص٧٧.

(٢) الدكتور عبد الحميد متولي: مبادىء نظام الحكم في الإسلام (المرجع السابق)، ص٥٤٢ وما بعدها.
انظر كذلك: الدكتور مصطفى كمال وصفي: مصنفة النظم الإسلاميّة (المرجع السابق)، ص٦٤٢.

(٣) سورة آل عمران: آية ٥١٩.

الخطاب في مسألة أرض السواد في العراق بما يخالف رأي من أشار عليه من الصحابة [1].

أمّا الرأي الثاني، فيرى الزام الحاكم برأي أهل الشورى ووجوب العمل به، وإلاّ فإنّ عكس ذلك يفقد الشورى مضمونها وجدواها[2].

أمّا العزم في الآية الكريمة ﴿فإذا عزمت فتوكل على الله﴾، فإنها تفيد الأخذ برأي الأكثريّة.

٤ ـ أهل الشورى :

لم يتناول القرآن الكريم تحديد أهل الشورى، وإنّما جاء الأمر بالشورى عاماً، وهذا ما يتّفق كما أسلفنا مع المنهج القرآني في عدم ذكر التفصيلات فيما يتعلّق بالشؤون الدستوريّة والإكتفاء بالمبادىء العامة. كما وإنّه يتّفق وصالح الجماعة الإسلاميّة؛ لتكون هذه المبادىء من المرونة بما يسمح لها من ملاءمة كافة الظروف والبيئات [3].

وكان الرسول ﷺ يستشير من صحابته الأكثر حضوراً معه والأوفر حكمة منهم، كأبي بكر وعمر وعلي وعثمان، بالإضافة إلى السابقين الأولين في الإسلام والمتازين بخدماتهم وتضحياتهم وبصيرتهم. وعلى نهجه سار الخلفاء الراشدون.

---

(١) الدكتور محمد سعيد البوطي: «الشورى في الإسلام ليست دائمًا ملزمة»، مقال منشور في مجلة العربي، العدد ٢٦٢ لسنة ١٩٨٠، ص٦١. راجع أيضاً: ابن كثير: تفسير القرآن العظيم، الجزء الأول، ص١٢٤.

(٢) أبو الأعلى المودودي: الحكومة الإسلاميّة (المرجع السابق)، ص٣١٧.

(٣) ويذهب الشيخ أبو الأعلى المودودي إلى انّه في حالة التعارض بين رأي أهل الشورى والحاكم، يلجأ إلى استفتاء الرأي العام في المسألة المختلف فيها. وهو بالتالي يقول كلمته. ومن يرفض الرأي العام رأيه يحل أو يستقيل. أبو الأعلى المودودي: تدوين الدستور الإسلامي، ١٩٨٠، ص٣٧.
لمزيد من التفصيل راجع أيضاً : الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي: مبادىء الأنظمة السياسيّة (المرجع السابق)، ص٢٠٢، والشيخ عبد الوهاب خلاف: السياسة الشرعيّة (المرجع السابق)، ص٦٢.

وبدون الخوض في تفاصيل لا يتسّع لها هذا المقام من الدراسة، فإنّنا نرى أنّ أهل الشورى يتكوّنون من مجلسين (فئتين من الناس).

الفئة الأولى : وهم الخبراء والمختصون في كل جانب من جوانب الحياة. وبالتالي فهم غير محدّدين و إنّما يحدّدون طبقاً للمسالة المزمع عرضها لأخذ رأيهم من الناحية الفنية فقط. وهذه المرحلة أسميناها سابقاً مرحلة الملاءمة.

أمّا الفئة الثانية: وهم أهل الحل والعقد، ووظيفتهم تقتصر على فحص الشرعيّة فقط، وهم ثابتون ومحدّدون. أي أنهم منعقدون بصفة مستمرة لتعرض عليهم المسائل ويبدون رأيهم من الناحية الشرعيّة (١). ولذلك فإنّ ما يرفع للحاكم في النهاية هو عبارة عن النتيجة النهائيّة لما تمخّضت عنه مشاورات كل من الفئتين بعد استكمال مرحلتي الشورى وهما الملاءمة والمشروعيّة.

٥ ـ موضوعات الشورى :

إذا كان إلتجاء الحاكم للشورى يمثل مبدأرئيسياًمن المبادئ الدستوريّة في الفكر السياسي الإسلاميّ، فما هي الموضوعات التي تدخل في نطاق الشورى؟ هل هناك مجالات محددة يختص بها أهل الشورى، كما هو الحال في الهيئات النيابيّة الممثلة للشعب في الأنظمة الحديثة، أم أن هذه الموضوعات ليست محددة؟

---

(١) يقول الأستاذ أحمد مريدي عن أهل الشورى «وهم أهل الرأي وقادة الفكر في كل جانب من جوانب الحياة، أصحاب الأختصاص والتخصص والنظر والبحث في الشؤون المختلفة، شؤون السياسة والحرب، شؤون المال والاقتصاد، شؤون الدين والعقائد، شؤون الزراعة والتجارة والصناعة، وشؤون التشريع والتنفيذ، شؤون الإدارة والتخطيط وغير ذلك كله. تعرفهم الأمة ويعرفهم الراي العام بآثارهم وانتاجهم العلميّ والفكريّ وتوليهم الأمة ويوليهم الرأي العام الثقة والتقدير». نقلاً عن المرحوم الدكتور محمود حلمي: نظام الحكم الإسلاميّ مقارناً بالنظم المعاصرة (المرجع السابق)، ص٧١، ٧٢.

ومزيداً من التفصيل راجع: الدكتور مصطفى كمال وصفي: مصنفة النظم السياسيّة (المرجع السابق)، ص٥٤٢. الدكتور ماجد الحلو: الإستفتاء الشعبي والشريعة الإسلاميّة (المرجع السابق)، ص١٧٢.

بمعنى آخر، إذا كانت للهيئات النيابيّة في الوقت الحاضر إختصاصات واسعة، إلاّ أنها لا تشمل كل ما يتعلّق بشؤون الحكم. فهل يتشابه هذا مع اختصاص مجلس الشورى (أهل الشورى) أم يختلف؟

ذهب البعض إلى القول بأنّ الشورى واجبة فقط في الأمور الهامة، بينما يرى البعض الآخر أنها واجبة في كل شؤون المسلمين، ما لم يرد نص يخالف ذلك. وذلك لأنّ الشورى أصل عام من أصول الحكم.

وإنّنا نميل مع الأستاذ الدكتور عبد الحميد متولي إلى أنّ عدم التحديد ليس معناه العموميّة. وبالتالي هناك أمور ليست من الأهميّة بما يستوجب على الحاكم الإستشارة فيها، وبالتالي له كما للسلطة التنفيذية في الوقت الحاضر اتخاذ القرارات بدون الرجوع لأهل الشورى فيها [١].

الفرع الثاني

الحريـــات العامـــة

جاء الإسلام ليحرّر الإنسان من العبوديّة، عبودية الإنسان للأصنام، عبودية الإنسان لأخيه، عبودية الإنسان للمادة. كل لذلك ليسمو به إلى مصاف الطهارة والخير، فكانت الحريّة من أهم أهداف الإسلام وقيمه.

فالإسلام والتحكّم أياً كانت صوره، نقيضان لا يلتقيان. بل أنّ كل الحريات والمبادىء التي يضعها ويكفلها الدين الحنيف تدعو إلى إعلان الحرب على الإستبداد والتحكّم.

فالحريّات التي سعت وما زالت تسعى إليها كثير من الشعوب، جاء بها الإسلام

---

(١) الدكتور عبدالحميد متولي: مبادىء نظام الحكم في الإسلام مع المقارنة بالمبادىء الدستوريّة الحديثة (المرجع السابق)، ص٣٥٢. ولمزيد من التفصيل راجع: الدكتور فؤاد النادي: مبدأ المشروعيّة (المرجع السابق)، ص٣٣٢.

وكفلها للفرد، ليزيد من تكريمه والحفاظ على كافة الجوانب التي تهمّه وتحيط به. ولعلّ أهمّها الحريّات الشخصية وحق الإعتقاد والتعبير، وهي الحريّات المعنويّة [1].

١ ـ الحريات الشخصية :

إذا رجعنا إلى الفقه الدستوري الحديث، فإنّنا نجد أنّ ما يطلق على الحريات الشخصيّة يشمل نواح ثلاث:

حريّة التنقّل (الغدو والرواح)، حق الأمن، وحرمة المسكن. أمّا فقهاء الشريعة الإسلاميّة فلم يتّفقوا على معنى واحد في هذا الشأن [2].

وجرياً مع ما أخذ به الفقه الدستوري. فإنّنا سنتكلم في الحريّات الشخصيّة عن ثلاث حريّات هي : حريّة التنقّل، حق الأمن، وحرمة المسكن.

حريّة التنقل :

لقد كفل الإسلام حريّة التنقل للفرد في حدود ما يقتضيه الصالح العام. لذلك فقد منع عمر بن الخطاب رضي الله عنه كبار الصحابة وأهل الرأي مغادرة المدينة إلاّ لولاية أو

---

(١) قال تعالى ﴿ولقد كرّمنا بني آدم، وحملناهم في البر والبحر ورزقناهم من الطيّبات وفضّلناهم على كثير مّمن خلقنا تفضيلاً﴾ سورة البقرة: الآية ٦٣. وقال عليه السلام مخاطباً الكعبة «ما أطيب ريحك، وما أعظمك وأعظم حرمتك، والذي نفس محمد بيده لحرمة المؤمن عند الله أعظم من حرمتك، ماله ودمه». هذه هي النظرة السامية المكرّمة التي ينظرها الخالق لعباده. كانت أساس منحه كافة الحقوق الإنسانيّة كاملة. ليست الثورة والإنقلابات، ليست المنحة والإتفاقات بل التكريم والسلام ليهديه إلى سبيل السلام ويحيطه بروح الطمأنينة والإستقرار.

(٢) الدكتور عبد الحميد متولي: الشريعة الإسلاميّة كمصدر أساسي للدساتير (المرجع السابق)، ص٨٢. للمزيد انظر: الدكتور محمود حلمي: نظام الحكم الإسلامي مقارناً بالنظم المعاصرة (المرجع السابق)؛ الدكتور عبدالحكيم حسن العيلي: الحريّات العامة (المرجع السابق)، ص٦٣؛ الدكتور محسن خليل: النظم السياسيّة والدستور اللبناني (المرجع السابق). ومن فقهاء الشريعة انظر: الاستاذ عبدالوهاب خلاف، إذ يقول «المراد من الحريّات الشخصيّة أن يكون الشخص قادراً على التصّرف في شؤون نفسه وفي كل ما يتعلّق بذاته آمناً.. وأنها معنى يتكون من حريّات عدّة: حريّة الذات، حريّة المأوى، حريّة المُلك، حريّة الاعتقاد، حريّة الرأي وحريّة التعليم. ففي تأمين الفرد على هذه الحريّات كفالة الحريّة الشخصيّة. وهذا ما قرّره الإسلام في شأن هذه الحريّات» الاستاذ عبدالوهاب خلاف: السياسة الشرعيّة (المرجع السابق)، ص١١.

لقيادة جيش، وذلك لما يقتضيه الصالح العام في إمكانية الرجوع إليهم فيما يعرض عليه من مسائل ليساعدوه في إدارة شؤون الدولة [1].

حق الأمن :

وهذا الحق هام بالنسبة لعمل الفرد واستقراره. وليس المقصود بحق الأمن منه الفرد من الإعتداء على الفرد فحسب، وإنّما منع السلطة من الإعتداء عليه كذلك.

فمثلاً قاعدة «لا جريمة ولا عقوبة بغير نص»، قاعدة مقرّرة في الإسلام قبل تقريرها في فقه القانون الجنائي والعقابي في العصر الحديث. حيث أنّ الفقه الشرعيّ متّفق على أنّ العقوبات في الشريعة الإسلاميّة لا تثبت بالرأي والقياس، وإنّما بالنص فقط.

وإذا كان الإسلام قد حرص على استتباب الأمن الداخلي، فقد حرص أيضاً على صفاء الجو الدولي واستتباب الأمن الخارجي. قال تعالى ﴿فلا عدوان إلاّ على الظالمين﴾، وقال ﴿فمن اعتدى عليكم فاعتدوا عليه بمثل ما اعتدى عليكم﴾ [2].

حرمة المسكن :

حرص الإسلام على إحترام حرمة المسكن وكفالتها. قال تعالى ﴿يأيها الذين آمنوا لا تدخلوا بيوتاً غير بيوتكم حتى تستأنسوا وتسلّموا على أهلها، ذلكم خير لكم لعلكم تذكّرون، فإن لم تجدوا فيها أحداً فلا تدخلوها حتى يؤذن لكم، وإن قيل لكم ارجعوا فارجعوا هو أزكى لكم، والله بما تعملون عليم﴾ [3].

---

(١) الطبري: تاريخ الأمم والملوك، الجزء الثالث، ص٢٨٠. وأيضاً: إبن قيّم الجوزيّة: الطرق الحكيمة في السياسة الشرعيّة. تحقيق الدكتور محمد غازي، مطبعة المدني، ص١٨ وما بعدها.

(٢) لمزيد من التفصيل راجع: الشيخ عبدالوهاب خلاف: السياسة الشرعيّة (المرجع السابق)، ص١٣-٢٣.

(٣) سورة النور الآيتين ٢٧، ٢٨. انظر في تفسير الآيتين: ابن كثير، تفسير القرآن العظيم، الجزء الثالث، ص٢٧٨. الدكتور عبدالحكيم العيلي: الحريّات العامة (المرجع السابق)، ص٣٧٢.

٢ ـ الحريات المعنوية :

الحـريّات المعنويّة، أو كما تسمى أحياناً بحريّات الفكر المتعدّدة، فهي تشمل حريّة العـقـيـدة والديانة، وحـريّة الإجـتماع والرّأي وتأليف الجـمـعيات، وحريّة الصحافة، وحريّة التعليم والتعلم، وأخيراً حريّة التقاضي [١].

ويبـدو طبـيـعياً باننا لن نتناول كل هذه الحريّات بالدراسة، وإنما سنقتصر على أهمها وهي حرية العقيدة وحريّة الرّأي.

حرية العقيدة والعبادات :

إن أهم مـا يمـيـز الشريعـة الإسـلاميّة من بين الشرائع السماويّة، هي أنها نادت بحـرية العقيدة، بحيث تركت لكل إنسان الحريّة الكاملة في إعتناق ما يشاء من العقائد السماويّة وإقـامـة شـعـائرها والمدافـعـة عنهـا في حدود النظام العام. وفي هذا يقول سـبـحـانه وتعالى ﴿لا إكراه في الدين﴾ [٢] وقـال ﴿أفـأنت تكره الناس حـتى يكونوا مؤمنين﴾ [٣].

فـالإسـلام لا يرى صحة العقيدة إلا إذا جاءت وليدة تفكير حر وثمرة إقناع تام، لأنها كما يقـول الإمـام محمـد عـبـده، «أصل الدين وجـوهره، وهي عبارة عن إذعان النفس.ويستحيل أن يكون الإذعان بالإلتزام والإكراه، وإنما يكون بالبيان والبرهان».

وكـثيراً مـا كـرر رسـول الله ﷺ، في كتبه التي بعث بها إلى الأقوام وأهل الكتاب الذين عاهدهم «من كان على يهوديته أو نصرانيته، فلا يفتتن عنها وعليه الجزية».

وفي هذا يقـول عـمـر بن الخطاب رضي الله عنه في كـتابه لأهل بيت المقدس عقب فتحه لهـا «هذا مـا أعطى عـمـر أمير المؤمنين أهل البـلاد من الأمـان، أعطاهم أمـاناً لأنفـسـهم ولكنائسـهم وصلبانهم، ولا تسكن كنائسـهم ولا تهدم ولا ينتقص منها، ولا

(١) انظر في ذلك: الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسيّة (الجزء الأول) ١٩٤٦، ص٣٧٥.
(٢) سورة البقرة : آية ٢٥٦. راجع تفسير ابن كثير، الجزء الأول، ص١٣٠.
(٣) سورة يونس: آية ٩٩.

من خيرها ولا من صلبهم، ولا يكرهون على دينهم، ولا يضار أحد منهم[1].

والإسلام وهو يقوم على حرية العقيدة، إنّما يدعو إلى تحرير العقل من الخرافات والأوهام وتحريره من التقاليد والمحاكاة التي كانت تسيطر عليه قبل مجيئه. قال تعالى ﴿وإذا قيل لهم اتّبعوا ما أنزل الله، قالوا بل نتّبع ما ألفينا عليه آباءنا أولو كان آباؤهم لا يعقلون شيئاً ولا يهتدون﴾ [2]، وقال أيضاً ﴿بل قالوا إنا وجدنا أباءنا على أمةٍ وإنّا على آثارهم مهتدون﴾[3].

حرية الرأي :

كفل الإسلام إبداء الرأي، بل إننا لنجده يدعو إليه ويوجبه أحياناً. قال تعالى ﴿ولتكن منكم أمّة يدعون إلى الخير ويأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر﴾[4].

وقال عليه الصلاة والسلام «من رأى منكم منكراً فليغيّره بيده، فإن لم يستطع فبلسانه، فإن لم يستطع فبقلبه، وذلك أضعف الإيمان».

والإسلام لم يدع إلى إبداء الرأي والتعبير بدون ضوابط ومسؤوليات، وإنّما أوجد له الحدود ورتّب عليه الالتزامات. كل ذلك حتى لا تسود الفوضى وتقع الشحناء ويعمّ البلاء، وهذا لا يتلاءم مع فلسفة الحكم الإسلامي، ولا يتلاءم مع المصلحة العامّة[5].

---

(١) عن الدكتور محمود حلمي: نظام الحكم الإسلامي (المرجع السابق)، ص١٧٦. ولمزيد من التفصيل راجع: العميد سليمان الطماوي: عمر بن الخطاب (المرجع السابق)، ص١٣١ وما بعدها.

(٢) سورة البقرة: آية ١٧٠.

(٣) سورة الزخرف: آية ٢٢. ولمزيد من التفصيل انظر:
الشيخ عبدالوهاب خلاف: السياسة الشرعيّة (المرجع السابق)، ص٥٣، وكذلك:
الدكتور محمود حلمي: نظام الحكم الإسلاميّ (المرجع السابق)، ص١٧٧.
الدكتور عبدالحميد متولي: مبادىء نظام الحكم في الإسلام (المرجع السابق)، ص٣٨٨.

(٤) سورة آل عمران: آية ١٠٤.

(٥) الإمام محمود شلتوت: من توجيهات الإسلام ١٩٨٢ (المرجع السابق)، ص٥٦٥.

قال تعالى ﴿ادع إلى سبيل ربّك بالحكمة والموعظة الحسنة، وجادلهم بالتي هي أحسن﴾ (1).

والدعوة بالحكمة معناها الموضوعيّة والعلم. فلا ينبغي أن يتحدّث شخص عن جهل بموضوع أو تعصّب لفكرة ضالة، قال تعالى ﴿وإنّ كثيراً ليضلّون بأهوائهم بغير علم﴾ (2)، وقال ﴿ومن الناس من يجادل في الله بغير علم ولا هدى ولاكتاب منير﴾ (3).

وإبداء الراي في الإسلام يختلف حسبما إذا كان الراي متعلّقاً بأمر من الأمور الدنيويّة، أو متعلّقاً بأمر من الأمور الدينيّة.

ففي الأمور الدنيويّة، تكفل حرية إبداء الراي للأفراد، ولكن في حدود الحكمة والموعظة الحسنة. وهذا معناه ألاّ يكون قاذفاً أو ساباً أو داعياً لفتنة.

أمّا في الأمور الدينيّة، فلكل مجتهد في غير موضع النص أن يجتهد برأيه في حدود الاسس العامة لهذه الشريعة. فقد جاء في السنّة الشريفة، أنّ كل مجتهد مأجور: إن أخطأ فله أجر، وإنْ أصاب فله أجران. فالثواب على الاجتهاد، سواء أدّى إلى خطأ أو صواب إنّما هو دليل على تقدير الإسلام للرأي وإقراره بهذا الحق (4).

هذا وإذا كان التعرّف على النظام الإسلامي للحكم لا يتّم عن طريق مصادر التشريع الأصليّة ألا وهي القرآن والسنّة فقط، وإنّما أيضاً في أعمال الخلفاء الراشدين، فإنّ وقائع التاريخ الإسلامي في ذلك متعدّدة كما بينّاه ونؤكّده دائما (5).

---

(1) سورة النحل: آية 521.

(2) سورة النحل: آية 119.

(3) سورة الحج: آية 8.

(4) الشيخ عبدالوهاب خلاف: السياسة الشرعيّة (المرجع السابق)، ص38.
الدكتور عبدالحميد متولي: مبادىء نظام الحكم (المرجع السابق)، ص281.

(5) مثل ما ذكر عن عمر بن الخطاب انّه قال مرّة في إحدى خطبه «أيها الناس من رأى منكم فيّ اعوجاجاً فليقوّمه. فقام رجل وقال: والله لو رأينا منك اعوجاجاً لقوّمناه بسيوفنا. فقال عمر الحمد لله الذي جعل في هذه الأمة من يقوّم عمر بسيفه». كذلك قول رجل إعرابي لعمر بن الخطاب اتّق الله يا عمر. فقال آخر: المثل أمير المؤمنين يقال هذا الكلام؟ فأجاب عمر لا خير فيكم إن لم تقولوها، ولا خير فيّ إنْ لم اسمعها». هذه الأمثلة وغيرها كثير، للمزيد راجع الدكتور سليمان الطماوي: عمر بن الخطاب (المرجع السابق).

الفرع الثالث

العدالـة

إذا كانت الشـورى تُعـدُّ فـيما يرى علماء الفقه الإسلامي المبدأ الأول الذي يقوم عليه نظام الحكم في الإسلام، فإنّ للعدالة فيما يرون، المكان الثاني [1].

فـالشريعـة الإسـلامية مبناها وأساسها العدل، ولهذا فقد شمل القرآن الكريم من الآيات ما زاد الكثير عن الآيات التي تعرّضت لمبدأ الشورى.

قـال تعالى ﴿ولايجرمنكم شنأن قوم على ألا تعدلوا، اعدلوا هو أقرب للتقوى﴾ [2]. وقـال ﴿وإذا قلتم فـاعـدلوا ولو كـان ذا قربى﴾ [3]، وقـال ﴿فـلا تتّبـعوا الهوى أن تعدلوا﴾ [4]، وقال ﴿إنّ الله يأمر بالعدل والإحسان وإيتاء ذي القربى﴾ [5]، وقال ﴿إنّ الـلـه يـأمـركم بأن تـؤدّوا الأمـانـات إلى أهلهـا وإذا حكمـتم بين الناس أن تحكمـوا بالعدل﴾ [6].

فكل هذه الآيات وغيرها تحضُّ على العدالة. ليست عدالة القضاء فحسب، بل عدالة الحكم. وعدالة الحكم فيما يعرفها علماء الفقه الإسلامي هي: الأحكام والتصّرفات التي تُعنى باسـعـاد الأمـة، وتعـمل على تحقيق مصـالحها وفقاً لمبادىء الشريعة الإسلاميّة وأصـولها العامة. غير متأثرة بالأهواء والشـهوات [7].

---

(١) الدكتور عبد الحميد متولي (المرجع السابق)، ص٦٦٢.
الدكتور حامد ربيع : سلوك المالك في تدبير الممالك (تحقيق)، ص٤٥١.
(٢) سورة المائدة: آية ٨.
(٣) سورة الأنعام: آية ٢٥١.
(٤) سورة النساء: آية ٥٣١.
(٥) سورة النحل: آية ٩٠ ، راجع تفسير ابن كثير، الجزء الثاني، ص٥٨٢.
(٦) سورة النساء: آية ٥٨.
(٧) الدكـتـور عبدالحميد متولي: مبادىء نظام الحكم في الإسلام (المرجع السابق)، ص٦٣٧. وانظر كذلك:
الدكتور حامد ربيع: علم النظريات السياسيّة (مذكّرات)، ص١٩٨٠، ص١٩٩.
الدكتور حامد ربيع: سلوك المالك في تدبير الممالك (تحقيق)، ص٦٥١.

فعدالة الحكم إذن ليست شرطاً مرتبطاً بصلاحيّة الممارسة القياديّة فحسب، وإنما هي شرط أيضـاً للبقاء فيها في جميع مراحلها. وهي ليست قاصرة على الحاكم، بل على من يختـار هذا الحـاكم، ألا وهم أهل الحل والعـقـد، أو كما يسـمّيـهم البـعض بأهل الإختيار [١].

ويذهب الدكـتور عبدالحميد متولي إلى أنّ العدالة ذات صبغة نسبيّة، وأنّ معاييرها تختلف بإختلاف ظروف كل زمان ومكان، وإنّ ما يُعدُّ موافقاً للعدل في زمان، قد يُعدُّ مخالفاً له في زمان آخر[٢].

فـمـفـهـوم العدالة في ميدان القضاء يختلف عن مفهومه في ميدان الحكم والإدارة. فـهي في الميـدان الأول مطلقـة، أمّا في ميدان الحكم والإدارة، فهناك إعتبار هام ألا وهو المتّصل بحـسن سيرة أداة الحكم والإدارة، مّما يجعل من مـفـهـوم العـدالة فـيه أكثر نسبية[٣].

وعلى أي حـال، فإنّ الفكر السياسي الإسلامي ينظر إلى مبدأ العدالة على أنّه جوهر نظام القـيم السياسيّة. وهو حقيقة كليّة تمثّل النظام السياسي الإسلامي، وتسيطر على سلوك الحـاكم والمحكوم، مـسلمًا أكان الثاني أو غير مـسلم، مـعـاهداً أو عدواً [٤]. قال

---

(١) في التـفـرقـة بين أهل الحل والعـقـد وأهل الإختيار. انظر: المرحوم الدكتور محمود حلمي: نظام الحكم الإسلامي (المرجع السابق)، ص٧١.

(٢) الدكتور عبدالحميد متولي (المرجع السابق)، ص٢٧٠.

(٣) انظر عكس ذلك: الدكـتـور مـصطفى كمال وصـفي: مصنفة النظم السياسيّة (المرجع السابق)، ص٤٤. كـذلك الدكـتـور فـؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص٩٦. ويورد الدكـتـور عـبـدالحـمـيد متولي مثلاً في التاريخ السياسي الإسلامي بشأن نسبية العـدالة، فـيـشير إلى ما ذكر عن الخليفة عمر بن الخطاب عندما أراد أن يقتضي من أحد الولاء لأنّه ضرب رجـلاً مائة سوطاً بغير حق. فقال للرجل قم فاقتص منه (أي من الوالي) فقام عمر بن العـاص وبينّ لعمر، أنّه وإن كان ذلك الأمر بالقصاص مما يتّفق والعدالة، إلاّ أنّه لا يتّفق مع مـقـتـضيات حسن سير أداة الحكم والإدارة، ثم قال لعمر بن الخطاب – دعنا فنرضه ـ فوافق عمر وتراضوا على مائتي دينار.

(٤) راجع في ذلك: الدكـتـور حـامـد ربيع: سلوك المالك في تدبير الممالك (تحـقـيق) المرجع السـابق، ص٦٥١.

أبو الأعلى المودودي: الحكومة الإسلاميّة (المرجع السابق)، ص٣١٩.

تعالى ﴿ولا يجرمنكم شنآن قوم على ألا تعدلوا، اعدلوا هو أقرب للتقوى، واتقوا الله إنّ الله خبير بما تعملون﴾ (١)، ويقول الرسول عليه السلام «من آذى ذمياً فأنا خصمه يوم القيامة».

الفرع الرابع

المساواة

يعتبر مبدأ المساواة من أسمى المبادىء الدستوريّة في الفكر السياسي الإسلامي، بل أصل هام من أصول العلاقات الإنسانيّة بصفة عامة، فالناس جميعاً متساوون في الحقوق والواجبات، لا فرق بين أبيض وأسود، ولا غني ولا فقير، ولا حاكم ولا محكوم. قال رسول الله ﷺ «كلكم لآدم وآدم من تراب، إنّ أكرمكم عند الله أتقاكم، ليس لعربي فضل على أعجميّ، ولا لأعجميّ على عربي، ولا أحمر على أبيض، ولا أبيض على أحمر إلاّ بالتقوى» (٢)، وقال «الناس سواسية كأسنان المشط، ولا فضل لعربي على أعجميّ إلاّ بالتقوى».

ويقول سبحانه وتعالى ﴿يا أيها الناس إنّا خلقناكم من ذكرٍ وأنثى وجعلناكم شعوباً وقبائل لتعارفوا، إنّ أكرمكم عند الله أتقاكم﴾ (٣).

وتقرير الإسلام لمبدأ المساواة جاء مطلقاً. فهو يشمل المساواة أمام القانون والقضاء، المساواة في الحقوق والواجبات، كما يتناول المساواة أمام الله (٤).

= الدكتور محمد يوسف موسى: الإسلام ومشكلاتنا الحاضرة (المرجع السابق)، ص١٢١.
الإمام محمود شلتوت: الإسلام عقيدة وشريعة (المرجع السابق)، ص٥٦٥.

(١) سورة المائدة: آية ٨.

(٢) الترمذي: الجزء الخامس، ص٣٨٩.

(٣) سورة الحجرات: آية ٣١.

(٤) الدكتور فؤاد العطار: النظم السياسيّة والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص٩٧. ولمزيد من التفصيل راجع الدكتور عبد الحكيم العيلي: الحريّات العامة (المرجع السابق)، ص٢٧٠.
الدكتور القطب محمد القطب طبلية: الإسلام وحقوق الإنسان، دراسة مقارنة، ١٩٧٦، ص٤٥٣.

ولكن المساواة بين الأفراد لا تعني المساواة المطلقة المجرّدة. فهي لا تعني وحدة المعاملة بقدر ما تعني تنظيمًا للفرص. ولهذا إذا كان هناك أمور تخرج عن معنى وحدة المعاملة، فليس معناه إخلالاً بمبدأ المساواة [١].

يقول تعالى ﴿أفمن كان مؤمناً كمن كان فاسقاً، لا يستوون﴾ [٢].

هذا وبقيام نظام الحكم في الإسلام على تلك المبادىء الأساسيّة تتّضح معالم هذا الدين العالمي وأهداف الدولة الإسلاميّة وواجبات الحاكم من خلالها وعلى ضوئها ووسائل ضمان تنفيذها.

المطلب الثالث

وظائف ومهام الدولة الإسلامية

الإسلام كما ذكرنا دين ودولة، عقيدة وشريعة، ومنهاج متكامل يحدّد علاقة الإنسان بربه وعلاقة الإنسان ببني جنسه حاكمًا كان أم محكوماً. فهو كما يقول ابن تيمية «جماع للسياسة العادلة والولاية الصالحة» [٣].

ووظائف ومهام الدولة الإسلاميّة متعدّدة، والتعدّد مصدره كيفيّة نشأة هذه الدولة وأسسها وعناصرها وأهدافها، وبصفة عامة في طبيعتها. لكن المتتبّع لهذه الدراسة يجد أنّ هناك وظيفة أساسيّة يجب على الدولة الإسلاميّة أن تؤدّيها وتحرص على ضمان أدائها وهي: الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، والجهاد، وتوفير التعليم، والعناية به، وإقامة العدل ورد الظالم، وتحقيق الأمن الداخلي والتكافل الاجتماعي. وهي في عموميتها تأتي تحت مظلّة السياسة الشرعيّة التي تهدف إلى تدبير الشؤون العامة للدولة الإسلاميّة بما يكفل تحقيق المصالح العامة ودفع المضار بما لا يتعدّى حدود الشريعة وأصولها الكليّة.

---

(١) الدكتور نعيم عطية: مبادىء الحريّات العامة، ١٩٧٨، ص٦٣.

(٢) سورة السجدة: آية ١٨.

(٣) إبن تيميّة (تقي الدين بن تيميّة)، السياسة الشرعيّة في إصلاح الراعي والرعيّة، دار المعرفة، بيروت، ص٥.

الفرع الأول

الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر

يعتبر الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر من أهم واجبات وفروض الدولة الإسلامية لما يتضمّنه من جوانب وأبعاد رئيسيّة تتّصل بوجود الإنسان وكرامته وعلاقته بغيره من الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين.

ولقد وردت الدعوة إلى الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر بصورة عامة شاملة تحقّق العلاج والصلاح للراعي والرعيّة سواء كانت هذه الدعوة مصدرها القرآن الكريم أو السنّة النبويّة الشريفة [(١)].

قال تعالى ﴿ولتكن منكم أمّة يدعون إلى الخير ويأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر وأولئك هم المفلحون﴾ [(٢)].

وقال تعالى أيضاً ﴿الذين إن مكنّاهم في الأرض أقاموا الصلاة وآتوا الزكاة وأمروا بالمعروف ونهوا عن المنكر ...﴾ (٣). بل أنّ الله سبحانه وتعالى ربط بين علو الأمة الإسلامية وتقويمها وصلاحها بالأمر بالمعروف والنهي عن المنكر لما فيهما من معانٍ عميقة ومؤثّرة في حياة الإنسانيّة الفرديّة والجماعيّة. قال تعالى ﴿كنتم خير أمّة أخرجت للناس تأمرون بالمعروف وتنهون عن المنكر وتؤمنون بالله﴾ [(٤)].

وفي الحديث الشريف يقول رسول الله ﷺ «أنّ الله لا يعذّب العامة بعمل الخاصة حتى يروا المنكر بين ظهرانيهم وهم قادرون على أن ينكروه، فلا ينكروه».

والأمر بالمعروف والنهي عن المنكر مرتكز من مرتكزات التشريع والتنفيذ والقضاء تؤدّي مراعاته إلى صلاح العمل، وإهماله إلى فساده. لأنّه مرتبط كل الإرتباط ليس بسلوك الدولة كمجموعة، بل بسلوك الفرد أيضاً وإحساسه بالمسؤوليّة تجاه

---

(١) الأستاذ عبدالوهاب خلاف: السياسة الشرعيّة أو نظام الدولة الإسلاميّة في الشؤون الدستوريّة والخارجيّة والماليّة، مؤسسة الرسالة، بيروت، ١٩٨٤، ص١٧.

(٢) سورة آل عمران: آية ١٠٤.

(٣) سورة الحج: آية ١٤.

(٤) سورة آل عمران : آية ١١٠.

غيره وانعكاسه أيضاً على مفهوم الحق والحريّة في الدولة الإسلاميّة، ومدى إلتزام هذه الدولة تجاه الأفراد.

والأمر بالمعروف والنهي عن المنكر كما هو مرتكز لتصرفات مختلفة تصلح بالأخذ به وتفسد بتركه، فهو أيضاً عمليّة مركّبة ومستمرة ومتكاملة لا يجوز تبنّيها في نشاط معينً وتركها في نشاط آخر. لذلك يجب على الأفراد أن يختاروا من بينهم جماعة تسهر على تنفيذ هذا المبدأ وتوقف من يجاوزه عمداً أو تقصيراً[1].

الفرع الثاني

الجهاد

اتّفق علماء المسلمين على أن الدولة الإسلامية إنما تعتمد في تكوينها على الوحدة الدينية، وأن جميع المسلمين هم أمة واحدة وإن اختلفوا في اللغة أو الجنس أو النظام السياسي الذي ينتمون إليه. فوحدة الدين هي الأساس. أما الإختلاف بين هؤلاء العلماء فكان في أساس العلاقة بين الدولة الإسلامية وغيرها.

فمنهم من يرى أن الإسلام يأمر بدعوة الغير إلى أن يدينوا به، وهذه الدعوة لها صورتان، دعوة باللسان، ودعوة بالسنان.

ومنهم من يرى أنّ أساس علاقة الدولة الإسلامية بغيرها لا تغاير ما تقرّره قواعد القوانين الدولية أساساً لعلاقات الدول المعاصرة[2].

ـ الراي الأول :

يرى هذا الراي أنّ الإسلام دين عالمي أُرسل للناس كافة ليدينوا به عن طريق الدعوه هذه الدعوة تبدأ باللسان، وإنْ لم يتحقّق منها تنتهي بالسيف والقتال إلى أن يسلموا، أو يعطوا الجزية. أمّا قبل ذلك فلا تجوز مسالمتهم ولا يحل الكفّ عن قتالهم

(١) الدكتور عبدالوهاب خلاف: السياسة الشرعيّة أو نظام الدولة الإسلاميّة (المرجع السابق)، ص١٢.

(٢) الأستاذ عبدالوهاب خلاف: السياسة الشرعية (المرجع السابق)، ص٦٥.

إلاّ للضرورة. وفي كل الأحوال يجب أن تقدر الضرورة بقدرها. ويحتج أصحاب هذا الرأي بالأدلّة التالية :

١ ـ أنّ أمر الله سبحانه وتعالى للمسلمين بالقتال جاء مطلقاً بغير شرط أو قيد. قال تعالى ﴿ كتب عليكم القتال وهو كره لكم وعسى أن تكرهوا شيئاً وهو خير لكم ﴾ (١). وقال تعالى ﴿فليقاتل في سبيل الله الذين يشرون الحياة الدنيا بالآخرة﴾ (٢)، وقال تعالى ﴿ يا أيها النبي حرّض المؤمنين على القتال﴾ (٣)، وقال تعالى ﴿ ... وقاتلوا المشركين كافة كما يُقاتلونكم كافة واعلموا أنّ الله مع المتّقين ﴾(٤).

٢ ـ إن الأمر بقتال الناس إنما جاء للدخول في الإسلام، وعليه يقول عليه السلام «أمرت أن أقاتل الناس حتى يشهدوا أن لا إله إلا الله وأن محمداً رسول الله ويقيموا الصلاة ويؤتوا الزكاة فإذا فعلوا ذلك عصموا مني دماءهم وأموالهم».

وعلى ذلك يرى أصحاب الرأي الأول أن الجهاد أساس السياسة الخارجية للدولة الإسلامية، وهو فرض إذا بدئ بالقتال، وفرض كفاية إذا لم يبدأ القتال. وإذا لم يقم به أي من أفراد الأمة كانت كلها آثمة(٥).

ـ **الرأي الثاني :**

يرى هذا الرأي أن أساس علاقة الدولة الإسلامية بغيرها من الدول، لا يختلف عما تقرره قواعد القانون الدولي العام الوضعية. وإن الإسلام يجنح للسلم لا للحرب وإنه لا يجيز قتل النفس لمجرد أنها تدين بغير الإسلام. ولا يجوز القتال إلا دفعاً لعدوان أو حماية للدعوة.

ويحتج هذا الرأي بالأدلة التالية :

---

(١) سورة البقرة: آية ١٢٦.
(٢) سورة النساء: آية ٧٤.
(٣) سورة الأنفال: الآية ٦٣
(٤) سورة التوبة: الآية ٣٦.
(٥) الأستاذ عبدالوهاب خلاف: السياسة الشرعية (المرجع السابق) ص٦٨.

١ ـ ان آيات القتال في القرآن الكريم مبينة السبب الذي من أجله أمر بالقتال وهي لا تخرج عن سببين: دفع الظلم أو قطع الفتنة وحماية الدعوة. قال تعالى ﴿وقاتلوا في سبيل الله الذين يقاتلونكم ولا تعتدوا إن الله لا يحب المعتدين واقتلوهم حيث ثقفتموهم وأخرجوهم حيث أخرجوكم والفتنة أشد من القتل ولا تقاتلوهم عند المسجد الحرام حتى يقاتلوكم فيه فإن قاتلوكم فاقتلوهم كذلك جزاء الكافرين فإن إنتهوا فإن الله غفور رحيم وقاتلوهم حتى لا تكون فتنة ويكون الدين لله فإن انتهوا فلا عدوان إلا على الظالمين﴾ (١). وقال تعالى ﴿وقاتلوهم حتى لا تكون فتنة ويكون الدين كله لله فإن انتهوا فإن الله بما يعملون بصير﴾(٢).

٢ ـ ليس القهر والإكراه وسائل دعوة. فالدين أساسه الإيمان وإعتقاد بالقلب وليس بالقهر والسيف، لهذا يقول سبحانه وتعالى ﴿لا إكراه في الدين قد تبينَ الرشد من الغي﴾، ويقول سبحانه وتعالى ﴿أفأنت تكره الناس حتى يكونوا مؤمنين﴾.

٣ ـ من المتفق أنه لا يجوز قتل النساء والأطفال والرهبان والشيوخ والكبار لأنهم ليسوا من المقاتلين. وما دامت هذه الفئة قد استثنيت لعدم احتمالهم قتال المسلمين فإن قتال الغير مرتبط بالعدوان والفتنة دفعاً لعدوانه. ولو قيل أن القتال لاكراه الغير على الإسلام لما استثنيت هذه الفئة.

وعلى ذلك يرى أصحاب الرأي الثاني أن أساس السياسة الخارجية للدولة الإسلامية مع الغير حتى مخالفيهم في الدين هو السلم وما الحرب إلا وسيلة تلجأ إليها الدولة الإسلامية، عندما يعتدي عليها أو تعرقل دعوتها أو يفتن من تبعها. وإن دعوة غير المسلمين إلى الإسلام فرض كفاية على الأمة الإسلامية إذا قام بها البعض سقطت عن الباقي. أما إذا لم يقم بها أحد من الأمة كانت كلها آثمة.

وخلاصة الرأيين السابقين ان الأول منهما يرى أن الجهاد فرض على الكافة، لأنه طريق من طرق الدعوة الإسلامية، وأن على غير المسلمين أن يدينوا بالإسلام طوعاً بالحكمة والموعظة الحسنة أو كرهاً بالغزو والجهاد.

---

(١) سورة البقرة: الآيات (١٩٠، ١٩١، ١٩٢، ١٩٣).
(٢) سورة الأنفال: الآية ٣٩.

أما الرأي الثاني فيرى أن الجهاد مشروع لحماية الدعوة الإسلامية، ودفع العدوان عن المسلمين، فمن لم يقاوم الدعوة أو يعتدى على المسلمين لا يحل قتاله، وتبديل سكينته وإستقراره فوضى وإضطراباً[1].

ونحن من جانبنا نؤيد الرأي الثاني القائل بأن السلم أساس العلاقة بين الدولة الأسلامية وغيرها من الدول والجماعات. وأن القتال لم يفرض الا لصدّ عدوان أو منع فتنة.

يقول إبن تيمية «وإذا كان أصل القتال المشروع هو الجهاد، ومقصوده هو أن يكون الدين كله لله وأن تكون كلمة الله هي العليا، فمن منع هذا قوتل باتفاق المسلمين، وأمّا من لم يكن من أهل المانعة والمقاتلة كالنساء والصبيان والراهب والشيخ والكبير والأعمى والزمن «المقعد الذي لا يستطيع أن يمشي، ونحوهم فلا يقتل عند جمهور العلماء إلاّ أن يقاتل بقوله أو فعله»[2].

الفرع الثالث

توفير التعليم وتطويره وتنظيمه

اهتم الإسلام بالعلم والتعليم اهتماماً ملحوظاً، وأولاهما عناية فائقة. وأكبر دليل على ذلك أنّ الآية الأولى التي أنزلت من القرآن الكريم على النبي ﷺ كانت متضمنة الدعوة إلى القراءة. قال تعالى ﴿إقرأ باسم ربّك الذي خلق، خلق الإنسان من علق، إقرأ وربّك الأكرم، الذي علّم بالقلم، علم الإنسان ما لم يعلم﴾[3].

هذا وقد أوجب الإسلام على الدولة دعم التعليم، وتسهيل السبل والوسائل الكفيلة بانتفاع الجميع منه، بل جعله إلزامياً على الأفراد وحقاً لهم في مواجهة الدولة،

---

(١) الأستاذ عبدالوهاب خلاف: السياسة الشرعية (المرجع السابق) ص٧٠٦.

(٢) تقي الدين ابن تيمية: السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعيّة، دار المعرفة للطباعة والنشر، بيروت، ص٢١٥.

(٣) سورة العلق.

لا فرق بين أحد وآخر، ولا بين رجل وإمرأة، أو بين حر وعبد، أو كبير وصغير. يقول عليه الصلاة والسلام «طلب العلم فريضة على كل مسلم»، لذلك على الدولة الإسلامية أن تتولىّ نشر الثقافة والعلوم المختلفة التي تؤدّي إلى ازدهار الحضارة وزيادة العمران.

وحيث أنّ الإسلام يتميّز بأنّه دين ودولة، فإنّ ربط التعليم بالحضارة، وبقاء الدولة، وزيادة قوتها مرتبط بحفظ هذا الدين وضمان العمل بأحكامه[1].

وتحقيقاً للسياسة العلمية أقامت الدولة الإسلامية في شتى عصورها مراكز ومدارس للثقافة والعلوم تأكيداً لالتزامها بكفالة حق العلم[2].

والتعليم يرتبط بالمعرفة التي دعا الإسلام إلى الأخذ بها وتمكين الأفراد من تحصيلها في شتى صورها أيّاً كان مصدرها، لا فرق في ذلك بين مسلم أو غير مسلم، أو بلد وبلد، أو بين ثقافة وأخرى. وفي ذلك يقول النبي ﷺ «الحكمة ضالة المسلم فحيث وجدها فهو أحقّ بها». ويقول «تعلموا العلم ولو في الصين»[3].

وإذا كان على الدولة الإسلامية الاهتمام بالعلم والتعليم وفتح باب المعرفة للجميع دون استثناء وتوفير السبل الكفيلة بتحقيق ذلك، فإنّ للدولة تنظيم هذا التعليم. وتنظيم التعليم ليس معناه الانتقاص منه، بل اختيار الأصلح وإعطائه الأولوية واستبعاد المحظورات والعلوم المذمومة[4].

(١) الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٢٩٤.

(٢) انظر الدكتور حسن إبراهيم: تاريخ الإسلام، الجزء الرابع، ص٢٢٤.

(٣) عن عبدالحكيم حسن العيلي: الحريات العامة في الفكر والنظم السياسية في الإسلام، دار الفكر العربي، ١٩٧٤، ص٤٥٤.

(٤) أسباب الذم في بعض العلوم ثلاثة: أن يكون العلم مؤدياً إلى ضرر، إمّا لصاحبه أو لغيره كالسحر. قال تعالى ﴿فيتعلمون منها ما يفرّقون بين المرء وزوجه﴾. أن يكون العلم ضاراً بصاحبه غالباً كعلم النجوم. أن يكون العلم غير مفيد مطلقاً. يقول عليه السلام «نعوذ بالله من علم لا ينفع».

الفرع الرابع

إقامة العدل ورد المظالم

يتولىّ السلطة القضائية في الإسلام رجال القضاء. وقد احتلت هذه الوظيفة مكانة هامة في التاريخ الإسلامي بسبب المهمة الدقيقة الملقاة على من يتولاها من ناحية وخصائص القضاة المميّزين في تاريخ القضاء الإسلامي نظراً لروح العدالة التي إشرأبّت بها نفوسهم فأرسوا أعمق مبادىء العدالة والنزاهة والحيدة من ناحية أخرى.

وقد عبرّ رسول الله ﷺ عن مدى دقّة وخطورة هذه الوظيفة في أحاديث متعدّدة، منها قوله عليه السلام «القضاة ثلاثة، واحد في الجنة، واثنان في النار، فأمّا الذي في الجنة فرجل عرف الحق فقضى به، وأمّا الرجل الذي عرف الحق فجار به في الحكم فهو في النار، ورجل قضى للناس على جهل فهو في النار» (١). وقوله ﷺ «من جعل قاضياً بين الناس فقد ذبح بغير سكين»(٢).

والقضاء في الإسلام من الولايات العامة التي لا يصلح لمباشرتها إلاّ من استوفى شروطاً معيّنة ذكرها الماوردي في سبعة:

١ ـ الذكورة والبلوغ: أمّا الذكورة فلقوله تعالى ﴿الرجال قوامون على النساء﴾، أمّا البلوغ فلأنّ غير البالغ لا يؤخذ بقوله على نفسه، ومن باب أولى لا يؤخذ بحكمه على غيره.

٢ ـ التمييز والفطنة لا يتطلّب القضاء ممن يتولاه التمييز فقط بل يجب أن يتّسم بالفطنة والذكاء ليستطيع إيضاح ما يشكّل وفصل ما يعضل.

٣ ـ الحريّة.

٤ ـ الإسلام.

٥ ـ العدالة.

٦ ـ سلامة الجسم والحواس بالقدر الذي يمكّنه من أداء وظيفته.

---

(١) رواه أبو داود والترمذي

(٢) رواه الترمذي.

٧ - الاجتهاد بشروطه المعروفة، لأنّ القاضي مضطر للاجتهاد حتى يستطيع أن يفصل فيما يعرض عليه من أمور. ومع ذلك ونظراً لأنّه يصعب كثيراً أن تتوافر في المرشحين شروط الاجتهاد فقد أجاز البعض تولّي من لا تتوافر فيه شروط الاجتهاد لولاية القضاء ومنهم الإمام الغزالي [١].

لقد روعي في الحكومات الدستورية المعاصرة أن يكون رجال القضاء غير رجال التشريع تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات. إلا أن هذا المبدأ لم يكن معمولاً به في صدر الإسلام، حيث كانت السلطة التشريعية والسلطة القضائية مناطة بالخليفة، أو من يعهد له الخليفة بوظيفة القضاء، حيث كان رجال القضاء من المجتهدين الذين لهم السلطة التشريعية وكان دستورهم هو كتاب الله والسنة الصحيحة. والقاضي في الإسلام هو قاض عام النظر خاص العمل في منطقة وفترة معينة[٢].

فعمل القاضي العام لا يقتصر على الفصل في المنازعات بين الخصوم وإنما يشمل عمله إثبات الولاية على معدومي الإرادة وناقصيها، والحجر على من يرى الحجر عليه لسفه أوإفلاس، والنظر في الأوقاف لحمايتها وإستثمارها وتنفيذ الوصايا والنظر في مسائل الزواج والطلاق والنسب وإقامة الحدود بطلب من الغير إذا كان الحق المعتدى عليه من حقوق العباد ومن غير طلب إذا كان من حقوق الله[٣].

وإلى جانب القضاء العادي في الإسلام، نشأ قضاء مميز حظي بأهمية كبيرة بسبب طبيعة المنازعات والمسائل الذي تمتدّ ولايته إليها ألا وهو قضاء المظالم.

وقضاء المظالم في الإسلام لم يتميّز بطبيعته المزدوجة، التي تجمع بين القضاء والتنفيذ فحسب، بل أنّ أهم ما تميّز به هذا النظام بسط سلطان القانون على كبار الولاة ورجال الدولة ممن قد يعجز القضاء العادي عن إخضاعهم لحكم القانون. لهذا

---

(١) الإمام أبو حنيفة، أجاز للمرأة أن تقضي فيما تصح به شهادتها. أمّا ابن جرير الطبري، فقد أجاز قضاءها في كل الأحوال. انظر العميد سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق)، ص٣٤٩.

(٢) الشيخ عبدالوهاب خلاف: السياسة الشرعية (المرجع السابق)، ص٤٩.

(٣) لمزيد من التفصيل راجع: الدكتور سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق)، ص٤٤٠.

فإنّ نظام المظالم في الدولة الإسلامية، وكما يقول أستاذنا العميد الطماوي ـقريب الشبه إلى حدٍ كبير من نظام القضاء الاداري بمدلوله الحديث [1]

الفرع الخامس

الأمن الداخلي والتكامل الاجتماعي

السياسة العادلة لأي أمّة هي تدبير شؤونها الداخلية والخارجية بالقوانين والأنظمة التي تكفل لأفرادها وجماعاتها الأمن والاستقرار والمساواة بينهم لتحقيق مصالحها ومصالحهم على نحو متكامل.

والدولة إذاً تقوم على مبادىء رئيسية أرساها القرآن الكريم، وفصّلها ووضّحها رسول الله ﷺ، وتلك الأحكام الشرعية التي تستقي من المصادر الشرعية المتّفق عليها، إنّما توفّر لكل فرد فيها الحياة الإنسانية الكريمة الآمنة.

والأمن الذي تتكفل به الدولة الإسلامية ذو أبعاد مختلفة.

- أمن جماعي مضمونه الاستقرار والمساواة والعدالة بين الناس ...قال تعالى ﴿وإذا حكمتم بين الناس أن تحكموا بالعدل﴾[2]، وقال ﴿إنّما المؤمنون إخوة﴾[3].

- وأمن اقتصادي مرتكزاته إباحة ما يقتضيه تبادل الحاجات بين الأفراد ودفع الضرورات. فأحلّ البيع والإجارة والرهن وغيرها من العقود. قال تعالى ﴿يا أيها الذين آمنوا لا تأكلوا أموالكم بينكم بالباطل، إلاّ أن تكون تجارة عن تراض منكم﴾ [4]. ودعا الإسلام رعاياه إلى المساهمة بقسط معينّ من أموالهم مقابل تمتّعهم بحقّين: أحدهما أمانهم على انفسهم وأموالهم، وثانيهما تمتّعهم باستغلال مرافق

---

(١) الدكتور سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق)، ص٤٤٧. انظر أيضاً الدكتور عبدالغني بسيوني: النظم السياسية: أسس التنظيم السياسي ـ الدولة الحكومة والحريات العامة، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٥، ص١٥٩.

(٢) سورة النساء: الآية ٥٨.

(٣) سورة الحجرات: الآية ١٠.

(٤) سورة النساء: الآية ٢٩.

الدولة في سبيل تزكية هذه الأموال وتنميتها والمحافظة عليها. قال تعالى ﴿خذ من أموالهم صدقة تطهرهم وتزكيهم بها﴾ (١)، وقال ﴿والذين في أموالهم حق معلوم للسائل والمحروم﴾ (٢).

وحيث تلتزم الدولة بضمان الأمن الاجتماعي والأمن الاقتصادي بجوانبها المتعدّدة، إنّما تقيم نظاماً اجتماعياً متكاملاً ومتكافلاً يحقّق العدالة الاجتماعية بين الناس. تلك العدالة التي أشار إليها المفكّرون في معرض الحديث عن اشتراكية الإسلام (٣).

يتبينّ لنا ممّا سبق ايجازه عن بعض الوظائف الأساسية للدولة الإسلامية أنّ حدود التزام هذه الدولة وواجباتها تجاه الأفراد من ناحية أولى، والدول الأخرى من ناحية ثانية، لا يفسرّها مذهب فردي أو اشتراكي وإنّما الذي يفسرّها هو طبيعة الإسلام ومبادؤه وأهدافه على النحو الذي سبق بيانه في هذا المبحث.

---

(١) سورة التوبة: الآية ١٠٣.

(٢) سورة الذاريات: الآية ١٩.

والجزية فرضت على غير المسلمين كما فرضت الزكاة على المسلمين مقابل تمتعهم بحقهم في الأمان على أنفسهم لانهم ينتفعون كذلك بمرافق الدولة الإسلامية كما ينتفع بها المسلمون.

(٣) الدكتور مصطفى السباعي: إشتراكية الإسلام، القاهرة، ١٩٥٩.

الفصل السادس
الدولة القانونية

توصف الدولة بالقانونية ما دامت تخضع للقانون بغض النظر عن شكلها الدستوري، وتبقى كذلك إلى أن يهُدر مبدأ الشرعية لتتحوّل إلى دولة بوليسية التي لا ضمان لبقائها إلّا البطش واستمرار استسلام الشعب المحكوم(١).

ويقضي مبدأ الشرعية (المشروعية) سيادة القانون وخضوع الحاكم والمحكوم له، ليرد أي منهما إلى جادة الصواب كلّما خرج عن حدوده عمداً أو تقصيراً.

هذا المبدأ بطبيعته مع ما يرتّبه من آثار يختلف عن مشروعية السلطة التي يكفي لتحقيقها أن تسند السلطة إلى رضاء المحكومين وقبولهم إيّاها، سواء كان مصدر هذا القبول التصوّر الآلهي وفقاً للنظريات الثيوقراطية، أم إرادة الجماعة تبعاً لمنطق النظريات الديمقراطية(٢).

وعلى هذا لا يوجد هناك تلازم بين مشروعية الدولة ـ الدولة القانونية ـ

---

(١) لمزيد من التفصيل راجع:

Jean Rivero: droit administratif. Dalloz. Dixieme ed. Paris, 1983, p. 14.

L. Duguit: Traite de droit constitutionnel. Tome I. Paris, 1928, p. 288.

الدكتور سليمان الطماوي: القضاء الاداري، الكتاب الأول، الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٦، ص٣٢؛ الدكتور رمزي الشاعر: الأيديولوجية التحررية وأثرها على الأنظمة السياسية المعاصرة، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، حقوق عين شمس، العدد الأول، ١٩٧٥، ص٢٣٣؛ الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ١٨٠.

(٢) الدكتور محمود حافظ: القضاء الاداري، دراسة مقارنة، لجنة التأليف والنشر، القاهرة، ١٩٦٦، ص١٩.

الدكتور إبراهيم شيحا: مبادىء الأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص٩٣.

ومشروعية السلطة، خاصة في حالة ممارسة الحاكم لسلطته، مستنداً إلى المصدر الآلهي الثيوقراطي كما عرضناه سابقاً، وبدت سلطته مطلقة وبلا حدود واختفى مبدأ الشرعية أو نظام الدولة القانونية.

أمّا حيث تقوم السلطة على أساس قبول المحكومين، ورضاهم مع تقيّد الهيئات الحاكمة في الدولة بالقانون، فإنّنا نكون أمام مشروعية السلطة والدولة معاً(١).

ولإلقاء الضوء على هذا الموضوع، سوف نعرض للنظريات التي تفسرَ خضوع الدولة للقانون في مبحث أول، ثمّ مقوّمات الدولة القانونية في مبحث ثانٍ.

المبحث الأول
النظريات المفسرة لخضوع الدولة للقانون

يتّفق أغلبية فقهاء القانون والسياسة على ضرورة خضوع الدولة للقانون، ليتقيّد به الحاكم مثلما يتقيّد به المحكوم. إلاّ أنّ هذا الإتفاق يقابله خلاف في تفسير وتبرير هذا الخضوع. هذا الخلاف تحمله لنا نظريات ثلاث: نظرية الحقوق الفردية، ونظرية التحديد الذاتى، ونظرية التضامن الإجتماعي.

المطلب الأول
نظرية الحقوق الفردية
Theorie de droit individuels

تقوم نظرية الحقوق الفردية على تمجيد الفرد وإعتباره أساس ومحور النظام السياسي. وبالتالي فالسلطة ما هي إلا إداة لخدمته وتحقيق وضمان حرياته. فالفرد بحقوقه وحرياته الطبيعية هو الغاية من كل نظام سياسي؛ لأنّ الحقوق أصليّة وسابقة على الدولة.

---

(١) لمزيد من التفصيل انظر: الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص١١٠.
الدكتور طعيمة الجرف: مبدأ الشرعية (المرجع السابق)، ص٥.

أمّا إذا أرادت الدولة أن تنظّم الفرد وتحدّ من حرياته فيجب ألاّ تتوسّع في ذلك، وإلاّ فقدت مبّررات وجودها وهي حماية الفرد والحفاظ على حرياته.

لقد وجدت هذه النظرية صدىً واسعاً لدى كل من رجال الثورة الأمريكية والفرنسية فضمّنوها إعلاناتهم.

لقد تضمّنها إعلان استقلال الولايات المتحدة الأمريكية الصادر في عام ١٧٧٦ عقب مؤتمر فيلادلفيا، ثم صيغت في دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر عام ١٧٨٧. لقد تقرّر في الإعلان أنّ «من الحقائق الثابتة أنّ كل الناس خلقوا متساوين، لهم منذ ميلادهم حقوق لا تسلب مثل الحق في الحياة، والحق في أن يكونوا أحراراً، والحق في التطلّع إلى السيادة، ولم توجد الحكومات إلاّ لضمان ممارسة هذه الحقوق».

أمّا الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان الصادر عام ١٧٨٩، فقد ردّد نفس المعنى ليؤكّد أنّ هدف النظام السياسي هو المحافظة على حقوق الأفراد الطبيعية والثابتة.

فالدولة لا تخلق الحقوق الفردية لأنها حقوق طبيعية، ولصيقة بالفرد بحكم آدميته، وقيام الجماعة السياسية كان فقط لحماية تلك الحقوق والمحافظة عليها.

لقد جاء في المادة الأولى من الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان بأنّ «الأفراد يولدون أحراراً ومتساوين في الحقوق»، وفي المادة الثانية أنّ «هدف كل جماعة سياسية هو صون حقوق الإنسان الطبيعية وغير القابلة للتقادم، وهي الحريّة، والملكيّة، ومقاومة الإضطهاد».

تقدير نظرية الحقوق الفردية :

ظلّت نظرية الحقوق الفردية سائدة حتى أواخر القرن التاسع عشر حتى بات واضحاً ضرورة إعادة النظر في مفاهيمها، وذلك لقصور هذه النظرية في مواجهة ما يستجدّ من تطوّر في المجالات الإقتصاديّة والاجتماعيّة والسياسيّة.

وما أن أطلّ القرن العشرون بتطوّراته المختلفة حتى غاب ذلك السموّ والتقدير الذي صاحب هذه النظرية، وذلك لكثرة ما وجّه إليها من انتقادات.

لقد عجزت هذه النظرية عن حماية حقوق الأفراد، وذلك لاصطدام الحريّة الإقتصاديّة وما رتّبته من احتكارات إقتصاديّة مع المساواة القانونيّة التي تبنّتها هذه النظريّة (١).

لقد كانت هذه النظرية قائمة على أساس وتصوّرات خيالية بعيدة عن الواقع، خاصة ما بُني منها على نظريات العقد الاجتماعي بعد أن تعرّضت هي أيضاً لانتقادات متعدّدة.

لقد أدّى الدور السلبي الذي فرضته هذه النظرية على الدولة وتحديد وظيفتها إلى الحيلولة دون التطوّر العام، وذلك بعد ثبوت قصور قدرة (الفرد) في الإضطلاع بكافة المسؤوليّات التي تعتبر ضرورية وهامة لتقدّم المجتمع وتطوّره.

إنّ الإنتقادات التي وجّهت لهذه النظرية لم تقف عن خياليتها وقصورها، بل في تعديلها فيما يرتّب من علاقات بين الأفراد والمجتمع حدود مبدأ الديمقراطيّة، وذلك لما ترّتبه نظريّة الحقوق الفرديّة من سلطان مطلق للفرد يتناقض مع أبسط قواعد الديمقراطيّة (٢).

المطلب الثاني

نظرية التحديد الذاتي

Theorie de l'auto-Limitation

تقوم نظرية التحديد الذاتي - وهي نظرية ألمانية - على أنّ الدولة لا يمكن أن تخضع نفسها إلى أي قيد من القيود إلاّ إذا كان من صنعها ونابعاً من إرادتها الذاتية.

---

(١) انظر : Perwit and Verba: Introdution to American Government. (op. cit.), p. 557.
وأيضاً الدكتور رمزي الشاعر: الأيديولوجيات (المرجع السابق)، ص٤٦.

(٢) انظر الدكتور ثروت الأسيوطي: نشأة المذاهب الفلسفية وتطوّرها، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد الثاني، ١٩٦٦، ص٣٨٣، وأيضاً :
McKlosrez, H.: The political philosophy of liberalism. 1973, p. 4.
Baradat, L.: Political Ideologies. (op. cit.), p. 55.

وتبّرر نظريّة التحديد الذاتي هذا المسلك بقولها أنّه ما دامت الدولة صاحبة السيادة، فإنّه لا يتعارض مع تقرير هذه السيادة القول بوجوب خضوع الدولة للقانون ما دام القانون من صنعها. فسيادة الدولة لا تعني أن يكون سلطان الدولة مطلقاً، وإنّما يمكن أن يحدّد ولكن بمحض إرادتها [١].

لقد كان أول من تبنّى ودعا إلى هذه النظريّة الفقيه الألماني اهرنج Ihreng، ثمّ تبعه في ذلك جلينك Jellinek الذي يقول بأنّه «ما لم تخضع الدولة للقانون الذي صنعته، فإنّ ما يُعدُّ قانوناً ملزماً للأفراد لن يكون قانوناً بالنسبة للدولة».

وهذا بطبيعة الحال غير ممكن، لأنّ القاعدة إمّا أن تكون قانونية ملزمة للجميع، أو غير قانونية، إلاّ إذا أقيمت السلطة على أساس ديني [٢].

لقد جاءت نظرية التحديد الذاتي لتبرير كثير من تصّرفات الحكومة والتي خرجت بمقتضاها عن حدود مبادئ الشرعية التي تقيّد به الفقه الفرنسي ورفض مراراً تجاوزها بحجّة الضرورة [٣].

ثمّ يبّرر الفقه الألماني هذا الإتجاه بالقول بأنّ القانون ليس في حدّ ذاته غاية، وإنما هو وسيلة لتحقيق غاية، وهي ضمان أمن الدولة والمحافظة على بقائها، وبغير ذلك تحل الفوضى وتتعرّض الدولة للانهيار [٤].

ولا يخلّ بمبدأ خضوع الدولة للقانون قدرة الدولة على إلغاء هذا القانون في أي وقت، فالمقصود هو التزام الدولة باحترام القانون طالما استمر قائمًا ومطبّقاً، فإنْ ألغته الدولة وجب عليها أن تسنّ قانوناً آخر محله وتتقيّد به. وهذا كما ذكرنا لا يتنافى مع سيادتها؛ لأنّه لا يأتيها من سلطة أعلى منها أو غريبة عنها.

---

(١) الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٢٢١.

(٢) الدكتور يحيى الجمل: الأنظمة السياسية المعاصرة (المرجع السابق)، ص٩٧.

الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٢٢١.

الدكتور إبراهيم شيحا: مبادئ الأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص١٠١.

(٣) انظر: Burdeau: Traite de science politique. (ouv. cit.), p. 278.

وأيضاً الدكتور يحيى الجمل: الأنظمة السياسية المعاصرة (المرجع السابق)، ص٩٨.

(٤) انظر الدكتور طعيمة الجرف: مبدأ المشروعية (المرجع السابق)، ص٤٦.

وأيضاً الدكتور سامي جمال الدين: الرقابة على أعمال الادارة، ١٩٨٢، ص٢٢.

تقدير نظرية التحديد الذاتي :

تعـرّضت نظرية التـحـديد الذاتي لانتـقادات متعدّدة، أهمها تلك التي وجّهها لها الأستاذ ميشو Michiud، والأستاذ لي فير Le Fur من ناحية، وتلك التي أوردها العميد ديجي Duguit من ناحية أخرى.

لقـد انتـقد الأستاذان ميشو ولي فير نظريّة التحديد الذاتي لربط القانون بالدولة. وقـالا بأنّ فكرة القانون منفصلة عن فكرة الدولة؛ لأنّ القانون سابق على الدولة، لذلك لا يصحّ بأنّ الدولة هي التي تصنع القانون ثم تتقيّد به.

ولكن يبـدو أنّ اعتراض الأسـتاذين السابقين ضعيف؛ لأنّه يقوم أساساً على فكرة القانون الطبيعي الذي تعرّض بنفسه للنقد.

أمّا العميد ديجي فكان من أكثر المتحمسين لنقد هذه النظرية. وهو يقوم بذلك إنما يفضح مواضـع الضعف فيها.

فـالدولة تتـقـيّد بالقانون، والقانون هو من خلقها. فكيف لها أن تقيّد نفسها بهذا القـانون وهي تسـتطيع أن تسنّه وتعـدّله وتلغيـه. لذلك فـالقيد الذي يترك أمره بيد الشـخص المراد تقـيـيده لا يمكن أن يعـتبر قـيـداً حقيقياً، كما أنّ السجن الذي يترك مفتاحه بيد السجين لا يعتبر سجناً [١].

والحـقـيـقة إنّه وبرغم الإنتقادات السابقة، فإنّ هذه النظريّة تتميّز عن غيرها من النظريات بالواقعية حيناً، والمنطق حيناً آخر.

فـهي وإنْ لم تكن كـافـيـة لحل مـشكلة تحـديد سلطان الدولة، إلاّ أنهّا ساهمت بنصيب لا يمكن إنكاره في تدبير. وتفسير خضوع الدولة للقانون.

---

(١) Voir: Duguit L.: Droit constitutionnel. Tome I, 3ed. p. 644.

وأيضاً: الدكتور محمد كاملة ليلة: النظم السياسيّة (المرجع السابق)، ص٤٣٠.

المطلب الثالث

نظرية التضامن الإجتماعي

Theorie de la Solidarite Sociale

تنسب نظرية التضامن الإجتماعي إلى الفقيه الفرنسي العميد ديجي Duguit الذي كان له الفضل في إرساء أسسها وشرح مضمونها فيما يتعلّق بأصل نشأة الدولة ووظيفتها وتحديد سلطانها.

لقد عبرّ ديجي من خلال نظريته في التضامن الإجتماعي عن مدى قوة الروابط الإجتماعيّة التي تربط الفرد بغيره من الأفراد والتي تدفعه وباستمرار إلى الشعور بالحاجة إلى العيش مع الجماعة وصعوبة استقلاليته عنها [١].

لقد أنكر العميد ديجي الشخصيّة المعنويّة للدولة وفكرة السيادة؛ لأنّه من حيث الأساس يرى أنّ الدولة ليست سوى ظاهرة إجتماعيّة تحكمها فكرة الاختلاف السياسي Differenciation Politique بين الحاكم والمحكوم بعد أنْ سيطر الأول على وسائل القهر المادي التي مكّنته من فرض إرادته على الثانى في النهاية [٢].

لقد بينّ ديجي في نظريته الوسائل التي بموجبها يتّم التضامن بين الأفراد، وهي التضامن بالتشابه Solidarite par Similitude، والتضامن بتقسيم العمل Solidarite par Division du Travail.

- أما التضامن بالتشابه، فيترتّب نتيجة وجود حاجات ورغبات مشتركة بين الأفراد. الأمر الذي يدفعهم للتكتّل والتعاون من أجل بلوغ الهدف العام وهو توفير هذه الحاجات والرغبات العامة.

- أمّا التضامن بتقسيم العمل، فسببه تباين واختلاف الأفراد في مدى حاجتهم لنوع معينّ من الخدمات سواء الماديّة أم المعنويّة. وبالتالي فلا داعي لتكريس كل الجهود من أجل تحقيق هذه الرغبات المتفاوتة، بل يكفي أن تخصص كل مجموعة في أداء مهمة من مهمات هذه الجماعة، فتتحقّق المنفعة العامة.

---

(١) انظر: Duguit L.: Droit constitutionnel. (ouv. cit.), p. 8.

(٢) لمزيد من التفصيل راجع: Duguit L.: Traite de droit constitutionnel, 3ed. Tome I. p. 165.

وهكذا فالتضامن بين الجماعة قد يتّخذ التكتل العام وتعاون المجموع لسد الحاجات المتماثلة، وقد يتم عن تقسيم العمل بين الأفراد حسب حاجة وإجادة كل مجموعة من أفراد هذه الجماعة (١).

وبرغم الأهميّة التي يعطيها العميد ديجي لفكرة الإختلاف السياسي بين الحاكم والمحكوم في تعريفه للدولة، إلاّ أنّه يؤكّد وباستمرار مظهر الإنفصال بين القانون وسلطان الحاكم.

فالقاعدة لا تكتسب الصفة الملزمة لأنها صادرة بواسطة سلطة عامة، ولكن بسبب اتفاقها مع مستلزمات التضامن الإجتماعي والإحساس العام بعدالتها(٢).

إنّ ثبات القاعدة القانونية عند ديجي لا يمنع تعديلها إذا اقتضى ذلك إحساس الجماعة بضرورة إعادة النظر فيها، وذلك لتنوع البيئات والأجيال. وهي بهذا المفهوم تختلف عن قواعد القانون الطبيعي التي وصفت بالمثاليّة والأزليّة(٣).

وهكذا فإنّ تأكيد العميد ديجي على مبدأ الانفصال بين القاعدة القانونية وبين الدولة، واهتمامه بإحساس وضمير الجماعة، وقدرته على توجيه هذه القاعدة، هو فقط الذي يفسرّ - على رأي ديجي - تقييد الدولة وعدم انحرافها.

تقدير نظرية التضامن الاجتماعي :

تعرّضت نظرية التضامن الإجتماعي لإنتقادات كثيرة فاقت ما وجّهه صاحب هذه النظرية إلى نظرية التحديد الذاتي التي قال بها الفقه الألماني(٤).

فمن ناحية أولى، نرى أنّ هذه النظرية قد أقامت النظام الإجتماعي على حقيقة واحدة وهي التضامن الإجتماغي. وهي بهذا المسلك تكون قد أهملت حقيقة أخرى

---

(١) الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٣٤٢.

(٢) الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٢١٥.

والدكتور إبراهيم شيحا: مبادىء الانظمة السياسية (المرجع السابق)، ص١٠٥.

(٣) راجع الدكتور محمد كامل ليلة (المرجع السابق)، ص٤٢٥.

(٤) لمزيد من التفصيل وشرح هذه الانتقادات راجع: Caree de Malberg. (ouv. cit.), p. 202.

مـقـابـلـة وهي التنافس والتنازع بين الأفـراد والتي ربّما تلعب دوراً يوازي في تأثيره حقيقة التضامن.

ومن ناحـيـة ثانيـة، أخذ على هذه النظرية بأنها تنكر على الدولة قدرتها على خلق القاعدة القانونية، ومن ثَمّ انكارها للصفة الوضعية لهذه القاعدة. لأنّ القاعدة القانونية كما يراها صـاحب هذه النظرية العـمـيد ديجي أكثر من إحساس عام رسخ في ضمير الجماعة. هذا التصوّر غير دقيق لأنّه لا يتصوّر اكتساب القاعدة القانونية الزاميتها إلاّ بتـدخّل السلطة، لأنّه كما يقـول موريس هوريو M. Haurio «لا حكم للقـانون في أي مكان بغير سلطة تحميه (Nulle part le droit ne regne sans la secourse de pou-voir) [١].

ومن ناحـيـة ثالثـة، فإنّنا نرى مع الأستاذ ثروت بدوي بأنّ آراء العميد ديجي في عـدم ضرورة الجـزاء للقـاعـدة القـانونيّة، لا يمكن التـسليم بها. لماذا..؟ لأنّ الأسـاس الإجـتماعي الذي فسرّ بمـقتضاه خضوع الدولة للقانون ليس أساساً قانونياً بقدر ما هو قيد اخلاقي[٢].

ومن هنا نستطيع أن نميّز بين مضمون القاعدة القانونية التي ترتكز على الضمير الإنسـاني وشـعـور الجماعة بضرورتها، وبين قوتها القانونية المترتبة على أفرادها من السلطة القـائمـة على صياغتها وسنّها للأفراد فيلتزمون بها وإلاّ تعرّضوا للجزاء[٣]. أي بين المصـدر الرسـمي القـانوني للقـاعدة وبين المصدر الإجتماعي المادي والمعنوي لها.

---

(١) والدكـتـور محمـد كـامل ليلة (المرجع الســابق)، ص٢٥٠. والدكـتـور إبراهيم شـيـحا (المرجع السابق)، ص١٠٦

انظر: Hauriou, M. (ouv. cit.), p. 253.

(٢) الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٢١٦.

(٣) لمزيد من التـفصيل راجع : الدكتور يحيى الجمل: الأنظمة السياسية المعاصرة (المرجع السـابق)، ص١٠٣.

المبحث الثاني

مقوّمات الدولة القانونية

الدولة القانونية هي التي تخضع للقانون في جميع جوانب نشاطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية. وعلى هذا، فهي كما يصفها جيركه Gierke تلك التي تخضع نفسها للقانون وليست تلك التي تضع نفسها فوق القانون [1].

ومع مضمون هذا الوصف للدولة القانونية، فإنّه يجب أن يتوافر عدّة مقوّمات وعناصر لتكون بمثابة ضمانات لخضوع السلطات العامة للقانون وقيام الدولة القانونية، نوجز أهمّها في المطالب التالية :

المطلب الأول

مبدأ الفصل بين السلطات والرقابة المتبادلة بينها

تعدّدت وظائف الدولة الحديثة واتّسعت تجاوباً مع تبنّي أغلب الدول المعاصرة للمذهب الاجتماعي، سواء جاء هذا التبنّي بالنص الصريح في الدستور، أو ضمناً بتقرير الحقوق الإجتماعيّة والإقتصاديّة المختلفة.

ومع هذا التعدّد والاتّساع في نشاطات الدولة زادت مسؤوليات الحاكم، الأمر الذي لم يعد معه من الممكن إبقاء مظاهر السلطة ونشاطاتها في يد حاكم واحد. بل يجب أن توزّع هذه الاختصاصات والأنشطة على أجهزة وهيئات مختلفة ومتعدّدة لتتولىّ كل منها ممارسة اختصاص مميّز عن غيره للقيام بالوظائف الأساسيّة داخل الدولة، ألا وهي الوظيفة التشريعيّة، والوظيفة التنفيذيّة، والوظيفة القضائيّة.

لقد نادى الكتّاب والمفكرون السياسيون بضرورة الفصل بين الهيئات الحاكمة فصلاً عضوياً، يجعل كلاً منها تمارس بطريقة استقلاليّة لمنعها من الإستبداد أولاً، ولضمان مبدأ الشرعية ثانياً. هذا بالإضافة إلى مزايا جانبية أخرى تتحقّق في هذا

(١) الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٢١٩.

الفصل، وبذلك نشأ المبدأ المشهور بمبدأ الفصل بين السلطات [(١)].

ويعود مبدأ الفصل بين السلطات إلى فلسفة القرن الثامن عشر، حيث نجد صياغته الحديثة في كتاب روح القوانين L'esprit des lois للفيلسوف السياسي الفرنسي مونتسكيو باعتباره سلاحاً من أسلحة الكفاح ضد الحكومات المطلقة التي كانت قائمة على تركيز السلطات، ووسيلة من وسائل التخلّص من السلطة المطلقة للملوك[(٢)].

ومع أنّ الفيلسوف اليوناني أرسطو قد لّمح للفصل بين السلطات عن طريق بيان الوظائف الأساسية للسلطة، إلاّ أنّ المفهوم العام بهذا المبدأ كقاعدة من قواعد الفن السياسي والتي تدعو إلى توزيع هذه الوظائف على هيئات مختلفة، إنما يرجع إلى مونتسكيو[(٣)].

وبعيداً عن المناقشات والخلافات التي ثارت بشأن بيان المقصود بمبدأ الفصل بين السلطات، وما يمليه من توزيع، أو تقسيم، أو فصل للسلطات. فإنّ الغاية منه كما ذكرنا، هي توزيع وظائف الدولة على هيئات منفصلة تستقل كل منها عن الأخرى

---

(١) انظر: E. Wade and G. Phillip: Constitutionnal lawi Longmans Comp. London, 2 edetion. p. 18.

Cadart, J.: Institution politiques, et droit const. Tome II. 2ed-L.G.D.J. Paris, 1980, p. 297.

لمزيد من التحليل راجع:
- الدكتور سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق)، ص٤٦٨-٤٦٩.
- الدكتور محمود حافظ: الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، ١٩٧٦، ص١٧٧.
- الدكتور أحمد حافظ نجم: الفصل بين السلطات وتطوّر العلاقة بين السلطات التشريعية والتنفيذية في الدساتير المصرية، بحث منشور بمجلة العلوم الإدارية، العدد الأول لسنة ١٩٨١، ص٨٥.

(٢) انظر: Duguit, Leon: droit constitutionnel. (ouv. cit.), p. 406.

(٣) الوظائف التي بيّنها أرسطو هي: المداولة delebaration ، الامر Commenndement العدالة Justice فالأولى تقترب من وظيفة التشريع، والثانية من التنفيذ، والثالثة من القضاء.
الدكتور محمود حافظ: الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص١٧٨.
الدكتور طعيمة الجرف: نظرية الدولة (المرجع السابق)، ص٥٨١، وأيضاً
Cadart, J.: Inst. Politiques et droit const. (ouv. cit.), p. 299.

بمباشرة وظيفتها، بحيث يتحقّق داخل الدولة، سلطة تشريعية وظيفتها وضع القوانين، وسلطة تنفيذية مهمتها تنفيذ هذه القوانين، وسلطة قضائية مهمتها الفصل في المنازعات والخصومات، بحيث تستقل كل هيئة من هذه الهيئات عن الأخرى في مباشرة وظيفتها ومنع الاستبداد والتحكّم من قِبَل السلطة الأخرى[1].

وعلى ضوء مبدأ الفصل بين السلطات جرى الفقه الدستوري إلى التمييز بين أنواع الأنظمة السياسيّة المعاصرة.

فحيث يكون هذا الفصل من المرونة التي تسمح بالتعاون المتبادل بين السلطات نكون في صدد نظام برلماني. وحيث يتم الفصل بين هذه السلطات بالجمود والمغالاة، نكون في صدد نظام رئاسي. أمّا النظام المجلسي، أو حكومة الجمعية، فهو صورة يتنكّر فيها النظام لمبدأ الفصل بين السلطات، ويذهب بدلاً من ذلك إلى إدماجها وتركيزها في يد الهيئة التشريعية[2].

لقد وجّهت إلى مبدأ الفصل بين السلطات انتقادات تدور حول استحالة تطبيقه من ناحية، وأنّه وهمي من ناحية ثانية ويتناف مع مبدأ وحدة الدولة من ناحية ثالثة.

ولكن مؤيّديه ومناصريه هم الذين فهموا أنّه توزيع للسلطات أكثر منه فصلاً بينها. لقد دافعوا عنه من خلال ما يتميّز به هذا المبدأ وما يحققّه من نتائج، وأهمها:

١ ـ ضمان مبدأ الشرعية :

يقضي مبدأ الشرعية خضوع الحاكم والمحكوم إلى القانون. فالسلطة بهذا المعنى تخضع للقانون الذي ينظمها ويرسم حدود عملها ويقرّر بطلان تصّرفاتها، إذا ما

---

(١) لمزيد من التفصيل راجع: الدكتور سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق)، ص٤٦٨.

الدكتور محسن خليل: النظم السياسية والدستور اللبناني (المرجع السابق)، ص٢٧٧.

الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٣٠٧.

(٢) حول المناقشات والردود بشأن معنى الفصل بين السلطات، راجع :

الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٣٠٦ وما بعدها.

الدكتور محسن خليل: النظم السياسية والدستور اللبناني (المرجع السابق)، ص٢٧٦.

وانظر كذلك: H. Zink and others: An. Government and Politics. (op. cit.), p. 7.

خـالفـتـه، أو خرجت عن قواعده. وبالتالي فالأجهزة العامة في الدولة طبقاً لهذا المفهوم تبقى خاضعة للرقابة أيّاً كانت صورها وطبيعتها. رقابة سياسيّة، وقضائيّة، وشعبيّة وغيرها. هذه الرقـابات المخـتلفة تمارسها الهيئات المتعدّدة التي تتولى الوظائف الثلاث الرئيـسـيّة وهي التشريع والتنفيذ والقضـاء. لهذا فمن الخطر أن تعطى سلطة التشريع وسلطة التنفـيـذ لهيئة واحـدة. لأنّه بذلك يخلع عن القـانون صـفـته الأساسية وهي العـمومية والتجريد ويتحوّل إلى مجرّد حلول لمشاكل وحالات فردية محدّدة ممّا ينفي عن القانون حيدته وعموميته ويزعزع أركان الدولة الديمقراطيّة [1].

وهكذا فكما يحقّق الفـصل بين السلطات التشريعـية والتنفيذية والقضائية للقاعدة القـانونيـة صـفة التجريد والعموميّة، فإنّ الفصل بينهما وبين السلطة القضائية أيضاً يضمن احترامها وحسن تطبيقها[2].

٢ ـ منع الاستبداد وصون الحرية :

يؤدّي تجميع السلطات في يد واحدة إلى إساءة استعمالها، وذلك لأنّ طبيعة النفس البشرية تجنح إلى الاسـتـبداد إذا استأثرت بالسلطة. لهذا يقول مونتسكيو «لقد أثبتت التـجـارب الأبدية أنّ كل إنسـان يتـمـتّع بسلطة يسيء اسـتـعمالها. إذ يتمادى في هذا الاسـتـعمال حتى يجد حدوداً توقفه. إنّ الفضيلة نفسها بحاجة إلى حدود، وللوصول إلى عـدم إسـاءة اسـتعمال السلطة يجب أن يكون النظام قائمًا على أساس أنّ السلطة تحدّ السلطة Le pouvoir arrete le pouvoir»[3].

---

(١) لمزيد من التـفـصـيل راجع: الدكـتـور سليمان الطماوي: السلطات الثـلاث (المرجع السـابق)، ص٤٧٣. كـذلك: الدكـتـور ثروت بدوي: النظم السـياسية، ١٩٧٥، ص٢٣٧. الدكـتور طعيمة الجرف: نظرية الدولة (المرجع السابق)، ص٥٩.

(٢) Vedel, L. : Precis de droit constitutionnel. 1949, p. 118.
الدكـتـور طعيمة الجرف: مبدا المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، دار النهضة العربية، ١٩٧٦، ص١٩.

(٣) يقـول احـد السـيـاسيين البريطانيين وهو اللورد اكتون Lord Acton «أنّ كل سلطة مـفـسـدة والسلطة المطلقة مفسدة مطلقة. انظر السيد صبري: حكومة الوزراة، القاهرة، ١٩٤٥، ص٤١.
الدكتور أدمون رباط: الوسيط (المرجع السابق)، ص٥٧٣.
الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٢٨٣.

٣ ـ **يحقّق مبدأ الفصل بين السلطات المزايا المترتبة على مبدأ تقسيم العمل:**

إنّ هذا المبدأ يعمل على تقسيم الوظائف المختلفة للدولة على هيئات مستقلة، وهذا بدوره يؤدّي إلى اتقان هذه الهيئات لعملها. وهذا يتّفق ومبدأ التخصّص في العمل الذي يحقّق الإجادة والإتقان.

ومع ما تقدّم يتبينّ لنا أنّ مبدأ الفصل بين السلطات يبقى من أهم مقوّمات الدولة القانونية وضمانة هامة من ضمانات الحقوق والحريّات.

المطلب الثاني

الرقابة على دستورية القوانين

سيادة الدستور أو علوه مبدأ مسلّم به في الدول الديمقراطيّة، سواء كانت ملكية أم جمهورية. لذلك قيل أنّه حتى يصح القول بأنّ هناك نظام دستوري ديمقراطي يجب أن يكون هناك قواعد عليا على الهيئة الحاكمة أن تحترمها وتراعيها في كافة تصّرفاتها تقريراً لمبدأ الشرعيّة وتدرج القواعد القانونية، وإلاّ أصبحت الدولة بوليسية [1].

والقاعدة الدستورية قد تكون مكتوبة، وقد تكون عرفية، والدساتير في وصفها من هذه الناحية، أمّا أن تكون مكتوبة ـ وأغلب دساتير الدول في الوقت الحاضر من هذا النوع ـ وأمّا أن تكون عرفية غير مكتوبة وقليل من الدساتير المعاصرة على هذا الحال وأهّمها في الوقت الحاضر الدستور الإنجليزي. ولا شكّ أنّ الدساتير المكتوبة أكثر وضوحاً من غيرها وأكثر ضماناً للشعب في مواجهة كافة السلطات [2].

والقاعدة الدستورية أعلى مرتبة من القاعدة العادية، لذلك تتميّز القوانين

---

(١) ولا بدّ أن نشير إلى أنّ الرقابة على دستورية القوانين لا تثار إلاّ في البلدان التي تأخذ بالدستور المكتوب والجامد. لمزيد من التفصيل انظر: الدكتور عبد الحكيم العيلي (المرجع السابق)، ص٥٧٤.

(٢) انظر: الدكتور عبد الحميد متولي، والدكتور سعد عصفور، والدكتور محسن خليل (المرجع السابق)، ص٧٤.

الدستورية بالثبات وعدم التغيير المستمر، مّما يضفي عليها احتراماً ووضوحاً يسهّل على السلطات العامة والقائمين عليها اتخاذ القرار في إطار الشرعيّة. الثبات لا يعني الجمود بل التعديل النادر والذي يتطلّب اجراءات أكثر تعقيداً من تعديل القاعدة العادية.

وطبقاً لمبدأ الشرعية واحتراماً لسموّ الدستور، يجب على القاعدة العادية ألاّ تخالف، أو تتعارض مع القاعدة الدستورية وإلاّ كانت غير مشروعة وباطلة. ولكن ما هي الجهة التي تقرّر هذا البطلان. وبمعنى آخر، ما هي الوسيلة التي بموجبها نستطيع مراقبة دستورية القوانين أو شرعيتها؟

تختلف الدول في تبنّيها لطريقة الرقابة على دستورية القوانين (١)، وكفالة احترام أحكام الدستور، وتقرير الجزاء على مخالفة مبدأ الشرعية. على أنّ هذا الاختلاف لا يخرج عن أسلوبين عامين :

- الأسلوب الأول : وهو الرقابة الوقائية.
- الأسلوب الثانى: وهو الرقابة القضائية.

الرقابة الوقائية :

الرقابة الوقائية، أو كما تسمّى السياسية، تتمّ قبل إصدار القانون وصيرورته قابلاً للتنفيذ، وذلك عن طريق لجنة أو مجلس معين. فإذا ما رأى هذا المجلس دعم دستورية قانون قرّر ذلك وامتنع بالتالي استيفاء بقية اجراءات اصداره، وغالباً ما تنصبّ على تصديق رئيس الدولة وإصداره. وقد أخذ بالرقابة الوقائية أو السياسية في كل من ألمانيا الشرقية، والإتحاد السوفياتى سابقاً، والمغرب، وبلغاريا، ويوغسلافيا. إلاّ أنّ أهم مثال يضرب على ذلك ما تبنّته فرنسا في هذا المجال وإنشاء مجلس متخصّص ذي طبيعة سياسية ليشرف على هذه الرقابة وهو المجلس الدستوري[٢].

(١) أهم ما يراجع في هذا الموضوع، الدكتور علي الباز: الرقابة على دستورية القوانين في مصر، دراسة مقارنة، رسالة الدكتوراة، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، ١٩٨٢.

(٢) يتشكّل هذا المجلس طبقاً لما بيّنه دستور ١٩٥٨ (م ٥٦، م ٦٣) من رئيس يعينه رئيس الجمهورية من بين أعضاء المجلس ومن رؤساء الجمهورية السابقين ـ أعضاء مدى الحياة ومن تسعة أعضاء معينين من قِبَل رئيس الجمهورية ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ بواقع ثلاثة لكل منهم، ومدة عضويتهم تسع سنوات غير قابلة للتجديد.

وبالرغم مّما يحسب لهذا النظام من مميّزات أهمها، إعدام القانون غير الدستوري في مرحلة ولادته دونما تحمل أعباء المطالبة بإلغائه في المستقبل، إلاّ أنّه يؤخذ على هذه الرقابة عدم حيدتها وتأثّرها بالنزوات السياسيّة من ناحية أولى، وعدم إثارة عدم الدستورية هذه إلاّ من أشخاص معينين كرئيس الدولة، أو رئيس الجهة المختصة بهذه الرقابة، أو رئيس السلطات التشريعيّة من ناحية أخرى.

الرقابة القضائية :

تمارس الرقابة القضائيّة بواسطة جهات القضاء المختصة. وتتّخذ هذه الرقابة صورتين هما: رقابة إمتناع، ورقابة إلغاء[1].

ومضمون رقابة الإمتناع هو أن يهمل القاضي حكم القانون غير الدستوري ولا يطبّقه على القضية المعروضة عليه، دون حقّه في الأمر بإلغائه. وهذا يعني نسبية هذا الموقف والذي لا يحول دون استمرار القانون وتطبيقه في قضايا أخرى. وتسمّى هذه الطريقة بالدفع بعدم دستوريّة القانون Le control par voi dexception[2].

أمّا رقابة الإلغاء، فإنها تعطي القاضي حق الأمر بإبطال القانون المخالف للدستور، ويسري هذا الأمر في مواجهة الكافة، ويترتّب على هذا العمل القضائي إعتبار القانون كأن لم يكن من تاريخ صدور الحكم.

وتمارس هذه الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية بطلب إلغاء القانون Le control par voie d'action[3].

والرقابة الدستورية في الأردن لا تمارس بطريقة الدعوى الأصلية، وإنّما فقط

---

(١) ونقصد هنا بالرقابة الموضوعيّة ـ أي الرقابة المنصبّة على مطابقة القانون للدستور من حيث الموضوع ـ امّا من حيث الشكل فاغلب الفقه يرى أنّ القانون الذي لم يستوفي شكلياته لا يعتبر قانون ومن ثّم ليس للقاضي تطبيقه كمبدأ عام.

(٢) وقد اخذت الاردن بهذه الرقابة حيث أُعطي القضاء حق الامتناع عن تطبيق القاعدة غير الدستورية دون حقّه في الامر بالإلغاء. انظر قانون محكمة العدل العليا الاردنية، رقم ٢١ لسنة ١٩٩٢.

(٣) والآن تمارس هذه الرقابة في جمهورية مصر العربية بعد إنشاء المحكمة الدستورية العليا بقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩، وفي سويسرا وتشيكوسلوفاكيا واسبانيا.

عن طريق الدفع بعدم الدستورية أمام أي جهة من جهات القضاء، الذي لا يحق له بموجب قانون تشكيل المحاكم النظاميّة رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٢ والقوانين الأخرى أن يامر بإلغاء القانون، أو أن يلزم غيره بذلك. فالسلطة هنا امتناع والحجة نسبية فقط [١].

لقد باشرت محكمتا التمييز والعدل العليا صلاحيتها في الرقابة على دستورية القوانين من خلال استقرارهما على مبدأ تطبيق القانون الأعلى فيما لو تعارض معه قانون أدنى. والقانون الأعلى في هذه الحالة هو الدستور، والأدنى منه هو القانون العادي. وقد أيّد هذا الإتجاه أغلب فقهاء القانون العام ودعموه دون حاجة إلى نص تشريعي صريح.

إلّا أنّ المشّرع الأردنى وحلاً للخلاف القائم في تقرير هذا المبدأ أو استقراره، ذهب ولأول مرّة في التاريخ التشريعي الأردنى إلى منح محكمة العدل العليا الحق في الإمتناع عن تطبيق أي قانون أو نظام يخالف الدستور.

لقد ورد في البند (٦) من الفقرة (أ) من المادة (٩) من قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ «الطعون التي يقدّمها أي متضّرر بطلب إلغاء أي قرار أو إجراءصادر بموجب أي قانون يخالف الدستور، أو أي نظام يخالف الدستور أو القانون» [٢].

المطلب الثالث

الرقابة على أعمال الإدارة

يقضي مبدأ الشرعيّة، أو كما يطلق عليه مبدأ سيادة القانون خضوع الحاكم والمحكوم للقانون ليرد أي منهما إلى جادة الصواب كلما خرج عن حدود القانون عمداً أو تقصيراً. وذلك عن طريق الرقابة على أعمالهم ـ خاصة الادارة باعتبارها سلطة عامة ـ وما يترتّب على ذلك من بطلان تقرّره الجهة المختصة.

---

(١) انظر حكم محكمة العدل العليا رقم ٦٨/٢٧، سنة ١٦، عدد ٣، ص١٣٧.

(٢) ورد هذا النص ضمن اختصاصات محكمة العدل العليا الواردة في قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢. منشور بالجريدة الرسمية عدد ٣٨٣١، تاريخ ٢٥ آذار ١٩٩٢.

وتمارس الرقابة على الإدارة بطرق أربع، هي الرقابة السياسيّة، والرقابة الشعبيّة، والرقابة الاداريّة، والرقابة القضائيّة.

- الرقابة السياسية، ويتولاها البرلمان عن طريق توجيه الأسئلة والإستجوابات وطرح الثقة بالوزارة أو الوزير، كما يتمّ إجراء تحقيق بواسطة لجان معينة [١].

- أمّا الرقابة الشعبية، فيتولاها الرأي العام والأجهزة المختصة المنظمة والمساعدة كالأحزاب والإعلام، وهي في عموميتها رقابة ملاءمة[٢].

- أمّا الرقابة الإداريّة، فتتمّ بمراقبة ذاتيّة - أي مراقبة الإدارة لنفسها بنفسها - إمّا تلقائياً بمراجعة مصدر القرار لنفسه فيلغى، أو يعدل، أو يستبدل عمله، وإمّا بمراجعة الرئيس الإداري لأعمال مرؤوسيه بإلغائها أو تعديلها، وإمّا بناءً على تظلّم ذوي الشأن إلى مصدر القرار أو رئيسه أو لجنة خاصة[٣].

وقد انتقد هذا النوع من الرقابة لأنه يجعل من السلطة خصمًا وحكمًا بنفس الوقت.

أمّا الرقابة القضائيّة فهي التي تتولاها الجهات القضائية.

ولم تقف الدول موقفاً موحّداً حول جهة القضاء التي تتولىّ الرقابة على الإدارة. فالبعض منها أخذ بنظام القضاء الاداري المستقل إلى جانب القضاء العادي، كفرنسا وبلجيكا ومصر وسوريا (مجلس الدولة)، ولبنان (مجلس شورى الدولة)، وحديثاً

(١) تنص المادة/٩٦ من الدستور الاردني ١٩٥٢ على أنّ «لكل عضو من اعضاء مجلس الأعيان والنواب أن يوجّه إلى الوزراء أسئلة واستجوابات حول اي أمر من الأمور العامة. ولا يناقش استجواب ما قبل مضي ثمانية أيام على وصوله للوزير، إلاّ إذا كانت الحالة مستعجلة ووافق الوزير على تقصير المدة المذكورة». امّا المادة/٥٣ فتنص على أن «تطرح الثقة بالوزارة أو بأحد الوزراء أمام مجلس النواب وإذا قرّر المجلس عدم الثقة بالوزارة المطلقة من مجموع عدد أعضائه وجب عليها أن تستقبل. وإذا كان قرار عدم الثقة خاصاً بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال منصبه».

(٢) لمزيد من التفصيل انظر:
Welch, Susan and Comer: public opinion, Man field pub. co. CA. 1975.

(٣) لمزيد من التفصيل انظر: الدكتور سليمان الطماوي: القضاء الإداري (المرجع السابق)، ص٣٢.

الأردن (محكمة العدل العليا) [1]..

والبعض الآخر لم يأخذ بالقضاء الاداري المستقل، وإنّما منح إحدى محاكم القضاء العادي سلطة الرقابة على أعمال الإدارة أو بعضها، كالكويت وليبيا والأردن حتى عام ١٩٨٩ [2].

أمّا في الدولة الأنجلو سكسونية، فإنّ القضاء العادي الذي يباشر الرقابة على أعمال الإدارة (قضاء موحّد) لا يطبّق على الإدارة قواعد القانون الإداري وإنّما يراقبها ويطبّق عليها القانون الخاص. وهذا ما يميّزه عن القضاء في كل من الكويت وليبيا الذي يطبّق القانون الإداري[3].

ونظراً لتشكيل الجهات القضائية وطبيعة عملها واستقلاليتها، فإنّها تمثّل بحق أكمل أنواع الرقابة وأكثرها ضمانة ليس للأفراد فحسب بل للإدارة أيضاً نتيجة تبنّيها وتطبيقها قواعد تراعي فيها مبدأ الموازنة بين مصلحة الفرد والمصلحة العامة.

ومحكمة العدل العليا هي التي تولّت الرقابة على أعمال الادارة في الأردن منذ عام ١٩٥٢، ولكنها كانت رقابة ضيّقة في نطاق الإختصاصات المحدّدة على سبيل الحصر في المادة العاشرة، فقرة/٣ من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٢ المعدّل. لذا دعونا المشّرع الأردني أن يجعل من محكمة العدل العليا محكمة للقضاء الإداري المستقل وذات الولاية العامة للمنازعات الإداريّة وليكون حصناً لحماية الحقوق والحريّات كما هو عليه الآن مجلس الدولة الفرنسي[4]. فاستجاب المشّرع لهذا

---

(١) وتعتبر فرنسا الأم في تبنّي هذا النظام، حيث يعتبر مجلس الدولة المثال الرئيسي للقضاء الاداري المستقل. كذلك الشأن في مجلس الدولة المصري المنظم بقانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢ والمعمول به حالياً، ومجلس الدولة السوري ومجلس شورى الدولة اللبناني.

(٢) في الأردن كانت تتولى محكمة العدل العليا هذه المهمة وهي بتشكيلها آنذاك تتبع محكمة التمييز. في الكويت صدر قانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١ الذي أنشأ دائرة إدارية في محكمة الاستئناف، وكذلك الحال في ليبيا.

(٣) لمزيد من التفصيل انظر: الدكتور ماجد الحلو: القانون الإداري (المرجع السابق)، ص٢٤.
الدكتور محسن خليل: القضاء الإداري اللبناني، دار النهضة العربيّة، بيروت، ١٩٨٢.
الدكتور فؤاد مهنا (المرجع السابق)، ص٢٥٣.

(٤) انظر أستاذنا الدكتور محمود حافظ: القضاء الاداري في الأردن، منشورات الجامعة الأردنية، الطبعة الأولى، عمان، ١٩٨٧، ص١١٩ وما بعدها.

النداء وأصدر في عام ١٩٨٩ قانون مؤقت رقم ١١ لسنة ١٩٨٩ وجعلها محكمة مستقلّة عن محكمة التمييز، إلاّ أنّه لم يمنحها الولاية العامة في المنازعات الإداريّة [١].

وفي عام ١٩٩٢ صدر قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ الذي أكّد على استقلالية هذه المحكمة ووسّع من اختصاصاتها ومنع تحصين القرارات الإداريّة وأعطاها الحق في الأمر بوقف العمل بالقوانين المؤقّتة والإمتناع عن تطبيق القانون المخالف للدستور والحكم بالتعويض عن القرارات التي تلغيها.

أمّا مجلس الدولة السوري، فهو هيئة قضائية أُلحق برئاسة مجلس الوزراء بمقتضى المرسوم التشريعي رقم ٥٠ لسنة ١٩٦١ ليتولى دون غيره الفصل بالمنازعات الإداريّة المحدّدة على سبيل الحصر وبصفته قضاءً كاملاً (إلغاء وتعويض). وهو من خلال اختصاصاته (ولو كانت محدّدة على سبيل الحصر) يستطيع أن يمارس الرقابة الدقيقة على جهة الإدارة في سوريا[٢].

أمّا مجلس الدولة المصري الذي يعتبر ثمرة تجربة طويلة وعميقة في مجال رقابة القضاء المتخصص والمستقل على الإدارة، فكان وما زال صرحاً شامخاً لأهم مقوّمات الدولة القانونيّة وضمان عدم مخالفة الإدارة للقانون. خاصة مع صدور قانونه الأخير رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ وتحويله إلى جهة قضائيّة مستقلّة ذي ولاية عامة في المنازعات الإداريّة[٣].

(١) انظر قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ منشور في الجريدة الرسمية، عدد ٣٨٣١، تاريخ ٢٥ اذار ١٩٩٢، ص٥١٦.

(٢) انظر قانون مجلس الدولة الفرنسي (المادة ٨٥١). ولمزيد من التفصيل راجع: الدكتور عدنان الخطيب: تاريخ القضاء الإداري ونظام مجلس الدولة في سوريا، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، ١٩٧٤.

(٣) تعاقب على مجلس الدولة المصري منذ نشأته بالقانون رقم ٢١١ لسنة ١٩٤٦ قوانين أربعة أخرى هي: القانون رقم (٩) لسنة ١٩٤٩، والقانون رقم (٦٥١) لسنة ١٩٥٥، والقانون رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٩، والقانون الأخير رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ الذي جعل من القضاء الإداري في مصر صاحب الاختصاص العام بالفصل بالقضايا ذات الطبيعة الإداريّة. لمزيد من التفصيل راجع : الدكتور سليمان الطماوي: دروس في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، ١٩٧٦، ص٦٨ وما بعدها. وايضاً : الدكتور عدنان العجلاني: الوجيز في الحقوق الإداريّة، الجزء الثالث، مطبعة جامعة دمشق، ١٩٦٥، ص٦٠ وما بعدها.

الباب الثاني

الحكـــومـــة

المقصود بالحكومة

The Government

تستخدم كلمة حكومة للتعبير عن عدة معان مختلفة :

- فقد تستعمل كلمة حكومة لتعني الوزارة (ministere, ministry) فيقال أن الحكومة مسؤولة أمام البرلمان، ويُقصد بذلك الوزارة. أي ان الوزارة مسؤولة أمام البرلمان. وعندما يقال بأن رئيس الحكومة مسؤول أيضاً أمام البرلمان، فإن المقصود بذلك هو رئيس الوزراء. وهذه المعاني بطبيعة الحال لا تتردد إلاّ في النظام البرلماني الذي يوجد فيه مجلس وزراء [١] .

- وقد تستعمل كلمة الحكومة بمعنى أوسع، لتعني السلطة التنفيذية (executive power) (رئيس الدولة والوزراء ومساعدوهم). أي اولئك الأشخاص الذين يعهد اليهم بتنفيذ القوانين وادارة مرافق الدولة. وهذا المعنى شائع ويستعمل كثيراً بسبب الاتصال اليومي والمتكرر لهذه السلطة بالناس ويتردد استعمال هذا الاصطلاح على السنة الجمهور [٢] .

- وقد يقصد بالحكومة مجموع السلطات الدستورية في الدولة. وهي بهذا المعنى تشمل السلطة التشريعية (legislative power) والسلطة التنفيذية (executive power) والسلطة القضائية (judicial power) .

---

(١) استعمل الدستور الاردني الحالي (١٩٥٢ المعدل) اصطلاح الوزارة. حيث جاء في المادة (٥٣)

١- تطرح الثقة بالوزارة أو بأحد الوزراء أمام مجلس النواب.

٢- اذا قرر المجلس عدم الثقة بالوزارة بالاكثرية المطلقة من مجموع عدد اعضائه وجب عليها أن تستقيل.

٣- وإذا كان قرار عدم الثقة بأحد الوزراء وجب عليه إعتزال منصبه.

(٢) الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية . الجزء الأول (المرجع السابق) ص ٤١٧.

الدكتور عبدالحميد متولي : القانون الدستوري والانظمة السياسية. الجزء الأول ١٩٦٤، ص ٥٩. الدكتور محمود حافظ: الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية ١٩٧٦ ص ٦٩.

الدكتور كمال الغالي : مبادىء القانون الدستوري والنظم السياسية، جامعة دمشق ١٩٨٥، ص ٢٧٨.

فالحكومة بهذا المعنى ترمز الى مجموع الهيئات الحاكمة والمسيرة للدولة (L'ensemble des organs directeurse de L'etat)، والتي بدونها لا تستطيع الدولة الاستمرار في التعامل مع عناصرها. لذلك توصف الحكومة هنا بانها القوة المنظمة القاهرة لما تتولاه من صلاحيات التشريع والتنفيذ، وفض المنازعات وضمان احترام القانون [١].

وأوسع معنى لكلمة حكومة يستعمل ليشير الى كيفية ممارسة السلطة والحكم. لذلك يقصد بالحكومة هنا نظام الحكم في الدولة - اي كيفية عمل السلطات وطبيعة نظام الحكم في الدولة. وبهذا المعنى نصت المادة الأولى في دستور ١٩٢٣ المصري، حيث جاء فيها "مصر دولة ذات سيادة، وهي حرة مستقلة ملكها لا يجزأ ولا ينزل عن شيء منه وحكومتها ملكية وراثية وشكلها نيابي" وهو نفس المعنى الذي جاء في المادة الأولى من الدستور الأردنى ١٩٥٢ حيث جاء فيها "المملكة الأردنية الهاشمية دولة عربية مستقلة ذات سيادة، ملكها لا يتجزأ ولا يُنزل عن شيء منه، والشعب الأردنى جزء من الأمة العربية، ونظام الحكم فيها نيابي ملكي وراثي" [٢].

الدساتير العربية لم تتوحد في التعامل مع اصطلاح الحكومة. فمنها من استعمله ليدل على السلطة التنفيذية وبعضها ليدل على مجلس الوزراء. الأولى استعملت حكومة للدلالة على رئيس الدولة ومعاونيه من الوزراء، مثل الدستور التونسي الذي استعمل اصطلاح "أعضاء الحكومة" بدلاً من مجلس الوزراء لأن نظام الحكم في تونس يميل الى النظام الرئاسي أكثر من النظام البرلمانى. اما النوع الثانى من الدساتير وهي التي تتجه انظمتها السياسية الى النظام البرلماني، فإن اصطلاح الحكومة يطابق أو يخالف مجلس الوزراء حسبما اذا كان رئيس الدولة يعتبر جزءاً من الحكومة أم لا. مثل ذلك دستو، جمهورية مصر العربية ١٩٧١ المعدّل الذي ينص في المادة (١٥٣) منه على أنّ الحكومة تتكون من "رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم" ولم يجعل

---

(١) الدكتور محمد كامل ليلة : النظم السياسية (الدولة والحكومة) دار الفكر العربي (المرجع السابق) ص ٣٠٣.
الدكتور عبدالحميد متولي : القانون الدستوري والانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٥٩.
(٢) صدر الدستور الأردنى الحالي في ١/١/١٩٥٢ وعدل حتى الآن تسع مرات شملت عدة مواد.

رئيس الدولة عضواً في الحكومة، لأن الحكومة مسؤولة سياسياً أمام مجلس الشعب، في حين أن رئيس الجمهورية غير مسؤول سياسياً أمام مجلس الشعب. مثل ذلك ما جاء به الدستور المغربي الذي نص في الفصل الثامن والخمسين على أن "تتألف الحكومة من الوزير الأول والوزراء"، أما الدستور الأردنى فكما اكدنا لم يستعمل لفظ الحكومة، بل استعمل اصطلاح "الوزارة" وأطلق على رئيس الحكومة تسمية "رئيس الوزراء" مثله في ذلك الدستور اللبناني ودستور السودان (١).

إن المعاني السابقة لكلمة الحكومة ترتبط بالقانون الدستوري والنظم السياسية فقط. لأن كلمة الحكومة تستعمل أحياناً خارج هذا الاطار في مجال القانون الاداري لتحديد نوع معين من نشاط السلطة التنفيذية، والذي يتصل بالسياسة العليا للدولة خاصة في مجال علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية والأمن الداخلي والخارجي وعلاقة الدولة بغيرها من الدول، والذي تسمى في الفقه والقضاء الفرنسي باسم (les actes gouvernment) أو أعمال السيادة، كما تطلق عليها التشريعات العربية وأحكام القضاء الاداري المقارن، والفقه العربي (٢). ومثال ذلك ما تنص عليه الفقرة (ج) من المادة (٩) من قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ حيث جاء فيها "لا تختص محكمة العدل العليا بالنظر في الطلبات أو الطعون المتعلقة بأعمال السيادة" (٣)

وتبعاً لما تقدم وتحقيقاً للهدف المنشود من هذه الدراسة فإننا نقسم هذا الباب إلى أربعة فصول، نبين في الفصل الأول أشكال الحكومات ثم في الفصل الثانى الحكومة الديمقراطية، ثم في الفصل الثالث وسائل اسناد السلطة في الأنظمة الديمقراطية، ثم في الفصل الرابع صور الأنظمة السياسية في ظل النظام الديمقراطي النيابي.

---

(١) لمزيد من التفصيل راجع الدكتور سليمان الطماوي : السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي. دار الفكر العربي. القاهرة ١٩٧٩، ص ٢٥١ وما بعدها. وللمقارنة، انظر موسوعة الدساتير العالمية. مجلس الأمة. القاهرة ١٩٦٦.

(٢) Vedel, georges : droit administratife. Themis. 6 edition 1976.p.299, 300.
ولمزيد من التفصيل راجع بحثنا بعنوان : محكمة العدل العليا بين نظام القضاء الموحد ونظام القضاء المزدوج، منشور في مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، العدد الثانى عام ١٩٩١.

(٣) للمقارنة راجع المادة (٢١) من قانون مجلس الدولة السوري رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٩ والمادة (١١) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.

الفصل الأول
أشكال الحكومات

احتلت دراسة أشكال الحكومات مكاناً هاماً ضمن دراسات الفكر السياسي القديم والحديث. وكان همها الأول ابراز أهم أشكال الحكومات، وبيان خصائص كل شكل من هذه الأشكال والمفاضلة بينها.

وبداية يجب أن تذكر بضرورة التمييز وعدم الخلط بين اشكال أو أنواع الدول كما عرضناها في الباب الأول من هذا الكتاب وبين أشكال الحكومات موضوع بحثنا هنا بعد أن عرفنا الحكومة بمعناها الواسع من خلال الأجهزة التي تمارس بها الدولة سيادتها. فقد تتحد دول في شكلها على أنها بسيطة موحدة ولكنها تختلف في أشكال حكوماتها.

فمثلاً المملكة الأردنية الهاشمية وجمهورية مصر العربية، تتّحد في أنها دول بسيطة موحدة، الا أنها تختلف في أشكال حكومتها. فالحكومة في الأردن تأخذ شكلاً ملكياً بينما تأخذ في مصر شكلاً جمهورياً، والعكس صـ ح. حيث يجوز ان تتفق دولتان في أشكال الحكومة وتختلفان في أشكال الدول ... كومة الولايات المتحدة الأمريكية التي تتفق في شكلها مع حكومة كل مر ...يا ومصر وتونس والعراق، ولكن دولة الولايات المتحدة مركبة اتحادية تختلف في شكلها عن شكل الدول التي ذكرناها لأنها بسيطة موحدة.

ونظراً لكثرة الدراسات التي تناولت أشكال الحكومات، فقد وجدنا معايير مختلفة ومتعددة استعملت لبيان ذلك. الا أننا وسيراً مع أوضح هذه المعايير وأسهل هذه التقسيمات فإننا نرى بيان هذه الحكومات من خلال المعايير والزوايا التالية :

- فطريقة اختيار رئيس الدولة تقسم الحكومات الى حكومات ملكية وحكومات جمهورية.

- أما ومدى تركيز السلطة أو توزيعها على الحكام فيقسم الحكومات الى حكومات مطلقة وحكومات مقيدة.

- أمّا مدى الخضوع للقانون فيقسم الحكومات إلى حكومات استبدادية وحكومات قانونية.

- وأخيراً تقسم الحكومات من ناحية مصدر السيادة او صاحب السلطة الى حكومات فردية وحكومات اقلية وحكومات الشعب.

المبحث الأول
الحكومة الملكية والحكومة الجمهورية

يقوم تقسيم الحكومات الى حكومة ملكية وحكومة جمهورية استناداً الى طريقة اختيار رئيس الدولة.

المطلب الأول
التعريف بالحكومة الملكية والحكومة الجمهورية

الحكومة الملكية Royal Government (Monarchy) هي التي يتولى فيها رئيس الدولة منصبه عن طريق الوراثة ولمدة غير محدودة، باعتبار ان العرش حق ذاتي له بمقتضى نسبه (١). سواء سمي رئيس الدولة ملكاً او أميراً او سلطاناً او امبراطوراً .

---

(١) تنص المادة (٢٨) من دستور المملكة الاردنية الهاشمية ١٩٥٢، على ان "عرش المملكة الاردنية الهاشمية وراثي في اسرة الملك عبدالله بن الحسين. وتكون وراثة العرش في الذكور من أولاد الظهور وفق الأحكام التالية. كما تنص المادة (٢٠) من دستور المملكة المغربية على انه "ان عرش المغرب وحقوقه الدستورية تنتقل بالوراثة الى الولد الذكر الاكبر سناً من سلالة جلالة الملك الحسن الثانى ثمّ الى ابنه الاكبر سناً ... وهكذا".

أما الحكومة الجمهورية (Republican Government) فهي الحكومة التي يجري اختيار رئيس الدولة فيها عن طريق الانتخاب ولمدة محدودة.

ولهذا فإذا كان مفهوم الحكومة الملكية يقوم على فكرة الحق الذاتى لعائلة معينة في تولي العرش في دولة معينة، فإن مفهوم الحكومة الجمهورية يقوم على أساس مبدأ المساواة بين المواطنين، بحيث يكون لكل واحد منهم ممن تتوافر فيه شروط معينة الوصول الى منصب الرئاسة بطريق الانتخاب. ويطلق على رئيس الدولة في ظل هذه الحالة رئيس الجمهورية.

المطلب الثاني

الفرق بين الحكومة الملكية والحكومة الجمهورية

توجد بين الحكومة الملكية والحكومة الجمهورية عدة فروق أهمها :

أولاً - من حيث كيفية تولي منصب رئاسة الدولة

- يتولى الملك رئاسة الدولة (العرش) عن طريق الوراثة من أبائه وأجداده باعتبارها حقاً ذاتياً لعائلته. وبالتالي تكون الرئاسة هنا لمدة غير محدودة ولايجوز لأي جهة ان تحول دون توليه هذا المنصب.

ومن أهم الأمثلة على ذلك :

- دستور المملكة الأردنية الهاشمية الحالي ١٩٥٢ المعدل، نص في المادة (٢٨) منه على ما يلي : (عرش المملكة الاردنية الهاشمية وراثي في اسرة الملك عبدالله بن الحسين، وتكون وراثة العرش في الذكور من أولاد الظهور وفق الأحكام التالية :

أ - تنتقل ولاية الملك من صاحب العرش الى اكبر ابنائه سناً ثم الى أكبر أبناء ذلك الابن الأكبر، وهكذا طبقة بعد طبقة، واذا توفي أكبر الأبناء قبل أن ينتقل اليه الملك، كانت الولاية الى أكبر ابنائه ولو كان للمتوفي أخوة، على أنه يجوز للملك أن يختار أحد اخوته الذكور ولياً للعهد. وفي هذه الحالة تنتقل ولاية الملك من

صاحب العرش إليه "[1].

ب ـ إذاً يكن لمن له ولاية الملك عقب، تنتقل الى اكبر اخوته، واذا لم يكن له اخوة فإلى اكبر أبناء اخوته، فإن لم يكن لأكبر إبن فالى أكبر ابناء اخوته الآخرين بحسب ترتيب سن الأخوة.

ج ـ في حالة فقدان الأخوة وأبناء الأخوة، تنتقل ولاية الملك الى الأعمام وذريتهم على الترتيب المعين في الفقرة (ب).

د ـ وإذا توفي آخر ملك بدون وارث على نحو ما ذكر، يرجع الملك الى من يختاره مجلس الأمة من سلالة مؤسس النهضة العربية المغفور له الملك حسين بن علي.

هـ ـ يشترط فيمن يتولى الملك أن يكون مسلمًا عاقلاً مولوداً من زوجة شرعية ومن أبوين مسلمين.

و ـ لا يعتلي العرش أحد ممن استثنوا بارادة ملكية من الوراثة بسبب عدم لياقتهم. ولا يشمل هذا الاستثناء أعقاب ذلك الشخص. ويشترط في هذه الارادة أن تكون موقعاً عليها من رئيس الوزراء وأربعة وزراء على الأقل بينهم وزير الداخلية والعدلية.

ـ دستور المملكة المغربية ١٩٧٢ المعدل ينص في الفصل رقم (٢٠) على أن :

" عرش المغرب وحقوقه الدستورية تنتقل بالوراثة الى الولد الأكبر سناً من سلالة جلالة الملك الحسن الثانى، ثم الى ابنه الأكبر سناً، وهكذا ما تعاقبوا، ما عدا اذا عين الملك قيد حياته خلفاً له ولداً آخر من أبنائه غير الولد الأكبر سناً ... الخ ".

ـ دستور دولة الكويت لعام ١٩٦٢ ينص في المادة (٤) على أن :

" الكويت إمارة وراثية في ذرية المغفور له مبارك الصباح، ويعين ولي العهد خلال سنة على الأكثر من توليه الأمير، ويكون تعيينه بأمر أميري بناءً على تزكية الأمير

---

(١) عدلت هذه المادة بتاريخ ١ نيسان ١٩٦٥ في الجريدة الرسمية عدد ١٨١٣، حيث منحت الملك حق اختيار أحد اخوته ولياً للعهد. وفي حالة تسلم ولي العهد الملك فإن ولاية الملك الى أكبر ابنائه سناً (ابناء ولي العهد الذي يصبح ملكاً)

ومبايعة من مجلس الأمة تتم في جلسة خاصة بموافقة اغلبية الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس ... الخ " .

- دستور دولة قطر ١٩٧٢، ينص في المادة (٢١) على أن :

" حكم الدولة وراثي في أسرة آل ثاني، ويعين ولي العهد خلال سنة على الأكثر من تاريخ صدور هذا النظام الاساسي المؤقت، ويكون تعيينه بأمر أميري بعد التشاور مع أهل الحل والعقد في البلاد، وموافقة اغلبيتهم على هذا التعيين ... الخ.

- دستور البحرين ١٩٧٣ ينص في المادة (١) على أن :

" حكم البحرين وراثي، ويكون انتقاله من حضرة صاحب السمو الشيخ عيسى بن سلمان آل خليفة الى ابنه الأكبر ثم إلى إكبر أبناء هذا الابن ... وهكذا طبقة بعد طبقة، الا اذا عين الأمير قيد حياته خلفاً له إبناً آخر غير الابن الأكبر ... الخ [١] " .

- أما رئيس الدولة في الحكومة الجمهورية فإنه يصل منصب الرئاسة بطريق الانتخاب. ويبقى فيه لمدة محدودة. كأربع سنوات كما هو في الدستور الأمريكي، وخمس سنوات كما هو في الدستور التونسي، وست سنوات كما هو الحال في دستور جمهورية مصر العربية وجمهورية لبنان وجمهورية الجزائر، وسبع سنوات في الجمهورية السورية وجمهورية فرنسا[٢] .

طرق انتخاب رئيس الجمهورية

اذا كان الانتخاب يمثل الطريق الوحيد لتولي رئيس الدولة منصب رئاسة الدولة في ظل الحكومة الجمهورية، فإن طرق انتخاب رئيس الجمهورية تتعدد وتختلف باختلاف الدساتير. فمن هذه الدساتير من جعلت هذا الانتخاب بواسطة الشعب ومنها من جعلته بواسطة البرلمان ومنها من جعلها مشتركة بين البرلمان والشعب.

---

(١) لمزيد من النصوص في دساتير عالمية ومختلفة راجع :
- المجموعة العربية للدساتير العلمية. مجلس الأمة. القاهرة ١٩٦٦.
- مجموعة الأحكام الدستورية للبلاد العربية، نبيل الصايغ وآخرون. بيروت.

(٢) لمزيد من التفصيل راجع : الدكتور سليمان الطماوي : السلطات الثلاث (المرجع السابق) ص ٣٣٢ وما بعدها.

1 ـ انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة الشعب :

تنص بعض الدساتير على انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة الشعب. سواء تم هذا الانتخاب على درجة أو درجتين (أي انتخاب مباشر او غير مباشر). ومن الدول التي أخذت بطريقة الانتخاب المباشر المانيا في ظل دستور فيمار ١٩١٩ والبرتغال في ظل دستورها الصادر عام ١٩٣٣ ومعظم دول أمريكا اللاتينية. وكذلك بعض الدول العربية مثل الدستور التونسي ١٩٥٩ والدستور الجزائري الدائم ١٩٧٦ والدستور الموريتانى ١٩٦١ [1].

وبعض الدساتير تنص على انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة الشعب ولكن على درجتين (غير مباشر) ومنها دستور الولايات المتحدة الأمريكية ودستور الارجنتين وبارجواي وفرنسا منذ التعديل الهام الذي اجري على المادة السادسة على دستور ١٩٥٨ والذي تم في اكتوبر ١٩٦٢ حيث جعل انتخاب الرئيس يتم بواسطة الشعب[2]

وبالرغم من ديمقراطية هذه الطريقة في انتخاب رئيس الجمهورية، الا أنه يعاب على هذه الطريقة في انها قد تؤدي الى استئثار الرئيس بالسلطة شعوراً منه بأنه منتخب من الشعب كله ومتمتع بتأييد شعبي كبير. وهذا بدوره يدفعه الى محاربة البرلمان والاعتداء على سلطاته.

٢ ـ انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان :

تنص بعض الدساتير على أن انتخاب رئيس الجمهورية يتم عن طريق البرلمان سواء كان هذا البرلمان مكوناً من مجلس واحد أو من مجلسين. ومن الدساتير التي تبنت هذا الاسلوب دستور الجمهورية الثالثة الفرنسي الصادر عام ١٨٧٥ ودستور

(١) ينص الفصل (٤) من الدستور التونسي ١٩٥٩ على انه "ينتخب رئيس الجمهورية لمدة خمسة اعوام انتخاباً عاماً حراً مباشراً من طرف الناخبين". اما الدستور الجزائري فقد نص في المادة (١٠٥) على انه "ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع المباشر والسري". اما الدستور الموريتانى، فقد نص في المادة (٣١) على انه "ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر".

(٢) Debbasch, Charles, et Pontier. Tean Marie, et Bourdon, Jacques, et Ricci, jean-claude : Droit constitutionnel, et institutions politiques. Economica. 1986, p. 550.

الجمهورية الرابعة ١٩٤٦ والدستور اللبنانى ١٩٢٦ والدستور السوري ١٩٥٠[١].

أما الدستور الفرنسي للجمهورية الخامسة ١٩٥٨ فقد كان قد بين في مادته السادسة ان طريقة انتخاب رئيس الجمهورية تتم بواسطة اعضاء البرلمان واعضاء المجالس العامة واعضاء جمعيات اقاليم ما وراء البحار، وممثلي المجالس المحلية، الا أنه وفي عام ١٩٦٢ اجري تعديل دستوري هام جعل انتخاب الرئيس من اختصاص الشعب مباشرة كما بينا سابقاً[٢].

ومما يؤخذ على هذه الطريقة أنها تضعف مركز رئيس الجمهورية وتجعله خاضعاً للبرلمان لأن البرلمان هو الذي يختار الرئيس في هذه الحالة. ولذلك بقي رئيس الجمهورية في فرنسا في ظل دستور ١٩٤٦ ضعيفاً في مواجهة البرلمان، الا ان تتحرر من تلك السيطرة بعد التعديل الذي تم عام ١٩٦٢ على المادة السادسة من دستور ١٩٥٨[٣].

٣ ـ انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان والشعب مشتركين :

اتجهت بعض الدساتير الى جعل انتخاب رئيس الجمهورية بيد البرلمان والشعب معاً، وذلك تجنباً لما تعرض اليه كل من اسلوب الشعب منفرداً او اسلوب البرلمان منفرداً ايضاً. فقد رأينا كيف ان انتخاب رئيس الدولة بواسطة الشعب يقوي من استقلال الرئيس ازاء البرلمان، بل يدفعه الى الاعتداء على بعض اختصاصات البرلمان وعدم مبالاة الأول والثانى طالما أن الأول وهو الرئيس يستمد سلطته من الشعب.

---

(١) تنص المادة ٧٢ من الدستور اللبنانى على انه "ينتخب رئيس الجمهورية بالاقتراع السري بغالبية الثلثين من مجلس النواب في الدورة الأولى، ويكتفي بالغالبية المطلقة في دورات الاقتراع التي تلي".

(٢) الدكتورة سعاد الشرقاوي : النظم السياسية في العالم المعاصرة، دار النهضة العربية ١٩٧٦، ص ٢٦٠، الدكتور محمد كامل ليلة : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣١٣.

(٣) Burdeau, George : Manual de droit constitutionnel et institutions politiques. L.G.D.J. Paris 1984. p. 425 et p. 501.

الدكتور ابراهيم شيحا : الانظمة السياسية – الدول – الحكومات، القاهرة ١٩٨٦ ص ٢٩٥.

الدكتور محمود حافظ : الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٧٧.

وبالمقابل فإن انتخاب رئيس الدولة بواسطة البرلمان يجعل من الأول خاضعاً للثاني وهو البرلمان، مما يضعف من سلطة رئيس الدولة في مواجهة البرلمان.

ومن الدساتير التي أخذت بهذا الاسلوب المشترك دستور جمهورية مصر العربية ١٩٧١ المعدل ودستور الجمهورية السورية ١٩٧٢ (١).

دستور جمهورية مصر العربية نص في المادة (٧٦) على أنه "يرشح مجلس الشعب رئيس الجمهورية، ويعرض الترشيح على المواطنين لاستفتائهم فيه. ويتم الترشيح في مجلس الشعب لمنصب رئيس الجمهورية بناء على اقتراح ثلث اعضائه على الأقل. ويعرض المرشح الحاصل على أغلبية ثلثي أعضاء المجلس على المواطنين لاستفتائهم فيه. فإذا لم يحصل أحد من المرشحين على الأغلبية المشار اليها، أعيد الترشيح مرة أخرى بعد يومين من تاريخ التصويت الأول. ويعرض المرشح الحاصل على الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس على المواطنين لاستفتائهم فيه.

ويعتبر المرشح رئيساً للجمهورية بحصوله على الأغلبية المطلقة لعدد من اعطوا اصواتهم في الاستفتاء. فاذا لم يحصل المرشح على هذه الاغلبية، رشح المجلس غيره، ويتبع في شأنه الطريقة ذاتها.

أما دستور الجمهورية السورية فقد نص في المادة (٨٤) على أنه "يصدر الترشيح لمنصب رئاسة الجمهورية عن مجلس الشعب بناء على اقتراح القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي، ويعرض الترشيح على المواطنين لاستفتائهم فيه ، .... ويصبح المرشح رئيساً للجمهورية بحصوله على الأكثرية المطلقة لمجموع اصوات المقترعين، فإن لم يحصل على هذه الأكثرية، رشح المجلس غيره.

---

(١) ومن الدساتير التي تبنت هذه الطريقة ايضاً دستور جمهورية السودان ١٩٧٣، حيث نص في المادة (٨٠) على أنه "رئيس الجمهورية هو رأس الدولة، ويتولى السلطة التنفيذية، ويشارك السلطة التشريعية، ويعمل بموجب تفويض مباشر من الشعب عن طريق استفتاء ينظمه القانون. ويقوم الاتحاد الاشتراكي السوداني بترشيحه وفقاً لنظامه الاساسي". لمزيد من التفصيل راجع مجموعة الأحكام الدستورية للبلاد العربية.

ثانياً ـ من حيث المسؤولية :

تنص الدساتير الملكية على عدم مسؤولية الملك. ذلك بأن ذات الملك مصونة لا تمس (Le roiest inviolable). ومن تلك الدساتير دستور المملكة الأردنية الهاشمية، حيث نص في المادة (٣٠) على أن "الملك هو رأس الدولة وهو مصون من كل تبعة ومسؤولية" ودستور دولة الكويت، حيث نص في المادة (٥٤) على أن "الأمير رئيس الدولة، وذاته مصونة لا تمس". أما دستور المملكة المغربية فقد نص في الفصل الثاني والعشرين على أن "شخص الملك مقدس لا تنتهك حرمته". ونص دستور دولة البحرين في المادة (٣٣) منه على أن " الأمير رأس الدولة، ذاته مصونة لا تمس "[١].

وتعود قاعدة عدم مسؤولية الملك الى القاعدة الانجليزية القائلة بأن "الملك لا يخطىء "The King can do no wrong"[٢].

وعدم مسؤولية الملك مطلقة، بمعنى أن الملك غير مسؤول جنائياً سواء وقعت الجريمة منه اثناء قيامه بوظيفته، أو أثناء حياته العادية. كما أن الملك غير مسؤول سياسياً عن اعماله في ادارة شؤون الحكم. فالمسؤولية السياسية تتقرر على عاتق الوزارة. وهذا ما قررته كافة الدساتير التي أخذت بالنظام الملكي. الدستور الاردنى ينص في المادة (٤٩) على أن "أوامر الملك الشفوية او الخطية لا تخلي الوزراء من مسؤوليتهم". كما تنص المادة (٥١) من هذا الدستور على أن "رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة، كما أن كل وزير مسؤول أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته". والمسؤولية السياسية هنا تفضي الى الاستقالة او العزل. لذلك نصت المادة (٥٣) من الدستور الاردنى على :

"١. تطرح الثقة بالوزارة أو بأحد الوزراء أمام مجلس النواب.

---

(١) مجموعة الأحكام الدستورية للبلاد العربية (الموسوعة السابقة).

(٢) Jeannings, Sir Ivor : The law anf the constitution. ELBS. 1979, p. 223.

الدكتور محمود حافظ : الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق) ص ٧٥.

٢. اذا قرر المجلس عدم الثقة بالوزارة بالاكثرية المطلقة من مجموع عدد أعضائه، وجب عليها أن تستقيل.

٣. واذا كان قرار عدم الثقة خاصاً بأحد الوزراء، وجب عليه اعتزال منصبه" [١].

فالملك اذاً لا يسأل جنائياً ولا يسأل سياسياً عن جميع أعماله.

أما رئيس الجمهورية فهو مسؤول جنائياً عن بعض افعاله المتعلقة بوظيفته، وتتبع في محاكمته اجراءات تنص عليها الدساتير.

وكما يسأل رئيس الجمهورية جنائياً عن بعض افعاله المتعلقة بوظيفته، وأخطر مسؤولية في ذلك الخيانة العظمى، فإنه يسأل كذلك عن الجرائم العادية التي يرتكبها والتي لا تتعلق بشؤون مهامه ووظيفته، شأنه في ذلك شأن بقية الافراد.

المادة (٨٥) من دستور جمهورية مصر العربية تنص على أنه :

"يكون اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو بارتكاب جريمة جنائية بناء على اقتراح مقدم من ثلث أعضاء مجلس الشعب على الأقل، ولا يصدر قرار الاتهام الا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس".

ويقف رئيس الجمهورية عن عمله بمجرد صدور قرار الاتهام، ويتولى نائب رئيس الجمهورية الرئاسة مؤقتاً لحين الفصل في الاتهام.

وتكون محاكمة رئيس الجمهورية أمام محكمة خاصة ينظم القانون تشكيلها واجراءات المحاكمة امامها ويحدد العقاب، واذا حكم بادانته أعفي من منصبه مع عدم الاخلال بالعقوبات الأخرى.

أما الدستور اللبناني فقد قرر مسؤولية رئيس الجمهورية الجنائية في حالتين :

حالة خرقه الدستور، وحالة الخيانة العظمى. اذ جاء في المادة (٦٠) منه ما يلي :

"لا تبعة على رئيس الجمهورية حال قيامه بوظيفته الا عند خرقه الدستور او في حال الخيانة العظمى".

---

(١) للمقارنة راجع الدساتير الملكية في مجموعة الاحكام الدستورية للبلاد العربية.

أمـا التـبعة فيما يختص بالجرائم العادية فهي خاضعة للقوانين العادية. ولا يمكن اتهامـه بسـبب هذه الجـرائم او لعلتي خـرق الدستور او الخيانة العظمى الا من قبل مجلس النواب بمـوجب قـرار يصـدره بغـالبـيـة ثلثي مجموع اعضائه، ويحاكم أمام المجلس الأعلى " [١].

الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ نص في المادة (٦٨) منه على أن :

"لا يكون رئيس الجـمهورية مسؤولاً عن الأعمال التي يقوم بها في مباشرة مهامه الا في حـالة الخـيـانة العظمى. ويكون اتهامـه بواسطة المجلسين وبقرار موحد يصدر بتـصـويت علني وبالاغلبـيـة المطلقـة للأعضاء الذين يتكون منهم المجلسان. وتجري محاكمته أمام المحكمة القضائية العليا" [٢].

وقـد أخـذت دسـاتير قليلة بتـقـرير المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية. الى جـانب المسؤولية الجنائية، ومنها دستور جمهورية المانيا الديمقراطية ١٩٤٩، إذ بيّنَ في المادة (١٠٣) منه على أنه "يجوز عـزل رئيس الجمهورية بقرار مشترك يصدر من المجلس الشعبي، ومجلس الولايات، ويشترط ان يصدر هذا القرار، بأغلبية ثلثي العدد لأعضاء كل من المجلسين.

---

(١) المادة (٦٠) من الدسـتور اللبنانى ١٩٢٦ المعـدلة في ١٢ كـانون الثانى سنة ١٩٤٧. امـا المادة (٦١) فقد بينت بانه "يكف رئيس الجمهورية عن العمل عندما يتهم وتبقى سدة الرئاسة خالية الى أن يفـصل في القـضية من قبل المجلس الأعلى". اما المادة (٨٠) فـقد بينت أن المجلس الأعلى يتالف من سـبـعـة نواب ينتـخـبـهم مجلس النواب وثمانية من أعلى القضاة اللبنانيين ويجتمع برئاسة أعلى القضاة رتبة وتصدر قرارات التجريم بغالبية عشر أصوات".

(٢) تتكون المحكمـة القـضائية العليا من أعضاء تنتخبهم الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ من بين اعـضـائهـا بعـدد مـتساو لكل منهما بعد كل تجديد عام او جزئي للمجلسين، وتنتخب المحكمة رئيسها من بين اعضائها.

ومن بعض الجـرائم التي يعـاقب عنهـا رئيس الجـمهورية والتي يمكن أن تندرج تحت وصف الخـيـانة العظمى وعـدم الولاء للنظام الجـمهوري، العمل على تغيير النظام الجمهوري الى نظام ملكي، ووقف الدسـتـور كله او بعـضـه او تعـديل أحكامه دون اتباع القواعد والاجراءات التي قررها الدستور.

المطلب الثالث

تقدير نظام الحكومة الملكية ونظام الحكومة الجمهورية

تشيع بعض الفقهاء للنظام الملكي وابرز مزاياه، بينما تشيع البعض الآخر للنظام الجمهوري، ودافع عنه وابرز مزاياه :

مزايا النظام الملكي :

١ ـ قيل بأن النظام الملكي يؤدي الى الاستقرار في شؤون الحكم، ذلك بسبب بقاء الملك رئيساً للبلاد مدى حياته الأمر الذي يمكنه من اكتساب الخبرة الواسعة في شؤون الدولة الداخلية وعلاقاتها الخارجية. لذلك قال جلادستون "أن الملك بعد أن يحكم عشر سنوات يعرف عن نظام الدولة اكثر من أي رجل آخر في المملكة" [١].

٢ ـ يتولى الملك منصب رئاسة الدولة بالوراثة، وهي طريقة بطبيعتها هادئة تجنب الدولة كثيراً من المنازعات والمعارك الانتخابية لرئاسة الدولة والتي تحدث في ظل النظام الجمهوري.

٣ ـ إن طريقة تولي الملك لمنصب رئاسة الدولة بالوراثة تجنبه الانخراط في اي حزب من الاحزاب، مما يكفل استقلال رئيس الدولة عن الاحزاب السياسية المتنافسة في البلاد، ويبقيه فوق الاحزاب جميعها، مما يضمن التوازن بين السلطات المختلفة في الدولة والتوفيق بين جميع الاتجاهات السياسية وتقديم النصح والتوجيه لها في اطار الصالح العام. ذلك بخلاف النظام الجمهوري الذي لا يصل فيه الرئيس الى منصبه الا من خلال ترشيح ودعم الاحزاب السياسية له. وبالتالي شعور رئيس الدولة بمديونيته لجميل حزب أو أحزاب معينة وارتباطه بها وتبعيته لها. مما ينعكس على قراراته وكيفية ادارته لشؤون البلاد.

مزايا النظام الجمهوري :

لم يقتنع بعض الفقهاء بما دافع عنه انصار النظام الملكي ووجهوا اليه سهام النقد، وبينوا مزايا النظام الجمهوري من خلال :

---

(١) راجع في ذلك الدكتور محمد كامل ليلة : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣١٧.

١ ـ الادعـاء بأن النظام الملكي يتنافى مع مـفهوم الديمقراطية، وذلك لابعاد الشعب عن اختيار رئيس الدولة. لأن الملك يتولى العرش بالوراثة ولمدى الحياة. بعكس النظام الجـمـهوري الذي يوصل رئيس الدولة الى منصبه بواسطة الشعب سواء بطريق مباشر أو غير مباشر.

٢ ـ كما قـيل بأن النظام الملكي قـد يوصل ملوكاً الى العرش، قد لا يستطيعون تحمل مسؤولياتهم، وبالتالي انتشار الفوضى والاضطراب والتخلّف في البلاد.

٣ ـ انتـقد النظام الملكي في أنه لا يحقق مبدأ المساواة بين الافراد، لأنه يفرض شخصاً معيناً لمجرد نسبه، بعكس النظام الجمهوري الذي يكفل المساواة بين الافراد الذين تتوافر فيهم شروط معينة لتولي منصب رئاسة الدولة وتنافسهم عليه.

٤ ـ النظام الملكي يبـعـد رئيس الدولة عن الرقـابة بشتى انواعها بسبب توليه منصب رئاســة الدولة بالوراثة من ناحـيـة وبقائه في هذا المنصب مدى الحياة من ناحية أخـرى، وعدم جواز مساءلته من ناحية ثالثة. اما النظام الجمهوري فيوفر رقابة شـديدة على الرئيس من خـلال تأقـيت مـدة الرئاســة وجواز عدم انتخابه ثانية. بالاضافة الى جواز مساءلته الجنائية واحياناً السياسية [١].

(١) لمزيد من التفصيل راجع : الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٦١. الدكتور عبدالغني بسيوني : النظم السياسية، المكتبة القانونية ١٩٨٥، ص ١٩٣.

المبحث الثاني
الحكومة المطلقة والحكومة المقيدة

تنقسم الحكومات من حيث تركيز السلطة في يد شخص أو هيئة واحدة، أو توزيعها على هيئات متعددة الى حكومات مطلقة، وحكومات مقيدة.

المطلب الأول
الحكومة المطلقة

الحكومة المطلقة Gouvernment Absolu هي الحكومة التي تتركز السلطة فيها في يد شخص واحد، أو هيئة واحدة، مع خضوع هذا الشخص أو تلك الهيئة في ممارسة السلطة الى القانون. وهذا النوع من الحكومات يختلف بهذا الوضع عن الحكومة الاستبدادية، التي لا تخضع في ممارسة سلطاتها للقانون. وقد كان للحكومات المطلقة تطبيقات في الأنظمة الملكية القديمة عندما كان الملك يجمع بيده كافة السلطات التنفيذية، والتشريعية، والقضائية.

ظهرت الحكومات المطلقة بشكل واسع في دول اوروبا في العقود التي سبقت ثورة ١٦٨٨ في انجلترا، والثورة الفرنسية ١٧٨٩ في فرنسا (١).

وغالباً ما كانت تقترن الحكومات المطلقة بالملكيات المطلقة، التي كانت تستند في ممارسة سلطاتها (كما تدعي) الى مشروعية إلاهيّة سواء بشكل مباشر أو بشكل غير مباشر. فالمصدر الالهي للسلطة تفرض على الشعوب الخضوع المطلق للحاكم، الذي يجمع بيده كافة السلطات في الدولة. ولذلك فقد تلاشت الحكومات المطلقة مع اختفاء الملكيات المطلقة في اوروبا.

ويحاول بعض الفقهاء التمييز بين الحكومات المطلقة، والحكومات الاستبدادية، لأن الحكومة المطلقة يخضع فيها الحاكم للقانون رغم أنه يجد بذاته السلطة التنفيذية

---

(١) Duverger, Maurice : Institutions politiques et droit constitutionnel. Themis 1980, p. 503.

والسلطة التشريعية والسلطة القضائية، هذا بعكس الحكومة الاستبدادية التي لا يخضع فيها الحاكم لأي نوع من القانون[١].

المطلب الثاني

الحكومة المقيدة

الحكومة المقيدة Gouvernment Limite هي الحكومة التي توزع فيها السلطات على هيئات مختلفة، تتمكن من خلالها كل سلطة من مراقبة السلطات الأخرى، فتحد من امكانية مخالفتها للقانون او الانحراف عن مقاصده، مجسدة في تطبيقاتها مبدأ الفصل بين السلطات، الذي نادى به الفقيه الفرنسي مونتسكيو ومحقّقة الغايات والاهداف المنشودة من الاخذ به على أساس السلطة تراقب وتوقف السلطة وتمنعها من أن تعتدى عليها Le Pouvoir arrete le pouvoir[٢].

وتتخذ الحكومة المقيدة تطبيقات متعددة من خلال الأنظمة السياسية القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات، كالنظام الرئاسي، أو النظام البرلمانى، بصورتيه الملكي والجمهوري. لهذا فإن الحكومات الملكية الدستورية والتي تتوزع فيها السلطات السياسية بين الملك والبرلمان تعتبر أمثلة للحكومات المقيدة[٣].

---

(١) الدكتور ثروت بدوي : النظم الصياسية (المرجع السابق) ص ١٥٣. هذا ويضرب الفقه امثلة للحكومة المطلقة من واقع انظمة الحكم التي وجدت في مصر منذ عام ١٨٠٥ في عهد محمد علي ومن خلفه حتى صدور دستور ١٩٣٢، حيث تجمّعت جميع السلطات في يد محمد علي. لمزيد من التفصيل راجع الدكتور محسن خليل : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٤١.

(٢) Houriou, Andre : droit constitutionnel et institutions politiques (ouv.cit) p. 208.
الدكتور عبدالغني بسيونى عبدالله : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٦١.

(٣) الدكتور محمد كامل ليلة : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٢٣ الدكتور عبدالغني بسيونى عبدالله: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص١٨٧. ولعل نظام الحكم في الاردن كما هو مبين في دستور المملكة الاردنية الهاشمية ١٩٥٢ يمثل نموذجاً واضحاً للحكومة الملكية المقيدة في الوقت الحاضر. حيث عمل هذا الدستور على توزيع السلطة وعدم تركيزها في يد الملك. فاوجد مجلس الامة بمجلسيه النواب والاعيان ليكون سلطة تشريعية ومجلس وزراء مسؤول امام البرلمان يمثل المحور العامل للسلطة التنفيذية التي يرأسها الملك. ثم السلطة القضائية والتي انيطت بالمحاكم على اختلاف انواعها.

المبحث الثالث

الحكومة الاستبدادية والحكومة القانونية

أما من حيث عدم خضوع الحكومة الى القانون او خضوعها له، فإن الحكومات تنقسم الى حكومة استبدادية وحكومة قانونية.

المطلب الأول

الحكومة الاستبدادية

الحكومة الاستبدادية Gouvernment despotique هي الحكومة التي لا تخضع في ممارستها للسلطة للقانون ايا كان مصدره. فالمحدد الأول والأخير لوسيلة الحكم وعلاقة السلطة بالفرد هو الحاكم صاحب السيادة الوحيد. ولذلك قيل بأنه في ظل الحكومة الاستبدادية لا يوجد حريات حقيقية، لأن الاستبداد يؤدي الى انقاص بل إهدار الحريات.

لقد كانت معظم الحكومات الملكية القديمة او اوروبا وبشكل خاص فرنسا وانجلترا حكومات مستبدة واستمرت على ذلك الحال لشعور الافراد بعدم جواز مخالفة الحاكم او الاعتراض على حكمه بحجة القدسية التي تتجسد فيه لعلاقته بالسماء والآلهة. فكانت تلك الحكومات لا قانون لها الا ارادة الحاكم ومشيئته.

واذا كانت ارادة الحاكم في الحكومة الاستبدادية قانون ومشيئته نظام، فإن الصالح الشخصي للحاكم غالباً ما يطغى على الصالح العام ويتقدم عليه. لذلك فقد ميز بعض الفقهاء بين الحكومة الاستبدادية والحكومة البوليسية على اعتبار ان الحكومة الاستبدادية لا تسعى في غالب الاحيان الا لتحقيق الصالح الشخصي للحاكم، بينما نجد الحكومة البوليسية وان كانت غير مقيدة في تصرفاتها بحكم القانون، الا أنها مقيدة من حيث الغاية. لأن حريته في اختيار الوسيلة مقيدة بتحقيق الصالح العام وليس الصالح الشخصي [١].

(١) انظر الدكتور محسن خليل : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٤١٠.

والحكومة الاستبدادية كما ذكرنا تختلف عن الحكومة المطلقة. لأن الأولى لا تخضع في حكمها لأي قانون أو نظام، ولا يحد من سيادتها شيء، بل ان القانون في تلك الحكومة هي ارادة الحاكم، بينما الحكومة المطلقة وان كانت تتجمع فيها السلطات بيد الحاكم، الا أنها تخضع للقانون.

لقد ندد بالحكومات الاستبدادية مفكرون سياسيون في شتى البلاد التي كانت سائدة فيها، وواجهت تلك الحكومات حملات معارضة الى ان اطيح بتلك الأنظمة وتلاشت [١].

المطلب الثاني

الحكومة القانونية

الحكومة القانونية Gouvernement Legal هي الحكومة التي تخضع للقانون النافذ أياً كان مصدره سواء كان ذلك المصدر الدستور أو القانون العادي، أو الأنظمة (اللوائح)، أو القرارات المشروعة. ومعنى ذلك امتثال كافة السلطات العامة في الدولة فيما تقوم به من أعمال لاحكام القانون شأنها في ذلك شأن الافراد. لذلك يجب على السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية أن تلتزم وتخضع للقانون كما يلتزم به الافراد. لذلك يقال ان الحكومة الديمقراطية هي التي يخضع فيها الحاكم والمحكوم للقانون.

والخضوع للقانون لا يعني وحدة القانون المطبق على الجميع سواء كان حاكمًا أم محكوماً، بل يعني تطبيق القواعد القانونية تبعاً لموضوعها ومرتبتها[٢].

فموضوع القاعدة القانونية يختلف باختلاف العلاقة التي تحكمها تلك القاعدة. فهناك قواعد قانونية تحكم السلطة التشريعية وأخرى تحكم السلطة التنفيذية وأخرى تحكم السلطة القضائية. وكلها قواعد قانونية ملزمة، مثلما القاعدة القانونية العادية

---

(١) لمزيد من التفصيل راجع : الدكتور محمود حافظ : الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٧٢.

(٢) Hauriou, Andre : droit const. et inst. politiques (ouv.cit) p. 253.

ملزمـة للافـراد. لا يميزها عن بعضـها البعض الا مدى آمريتها (imperative) أو عدم آمريتها (القاعدة التكميلية complimentary) من ناحـية، او كونها قواعد عامة public law او قواعد خاصة private law [١].

من جـهـة ثانية فان القواعد القانونية تختلف عن بعضها البعض باختلاف قوتها وتدرجـها علواً من القاعدة الدستورية الى القاعدة العادية، الى الانظمة (كما تسمى في الـنظام القـانونى الاردنى) Regulations، بالاضـافـة الى التـعليمات والقـرارات التي تقررها السلطة التنفيذية.

ان خـضوع الحكومة للقانون لا يعني حرمان تلك الحكومة من حقها في تعديل او الغـاء القـانون، بل ان سلطة الغاء او تعديل القوانين واجب على الحكومة حينما تشعر بأن تلك القـوانين لم تعـد تحـقق الصـالح العـام. لأن الخضوع للقانون يعني احترام وتطبـيق القـانون طالما كان مطبقاً. أما الغاء القوانين او تعديلها فهو جائز طالما اتبعت الحكومـة الاصـول والاجـراءات المنصوص عليها في الدستور او القانون الأساسي كما يسمى في بعض الدول.

إن الحكومـة القـانونيـة او خـضـوع الحكومـة للقانون لا يتناف مع مبدأ سيادة الدولة، طالما ان القـانون الذي تخضـع له الحكومـة غير مـفـروض عليـهـا من سلطة اجنبـيـة، وانما هو من صنعها ومن صميم ارادتها. ولذلك فإن اغلب الفقه يؤكد دائمًا بأنه لا يوجد تعارض بين فكرة السيادة وخضوع الدولة للقانون[٢].

لقـد كان خضوع الحكومة للقانون محل اهتمام الفقه القانونى باستمرار وذلك لما يمثله هذا المبدأ من ضمانة هامة وحقيقية لحقوق الانسان والحريات العامة للافراد.

أن احترام مـبـدأ خـضوع الحكومة للقانونية واستمرار مفهوم الحكومة القانونية يتطلب باسـتـمـرار المحـافظة على مـبـدأ الفـصل بين السلطات، والأخـذ بالرقابة على

---

(١) Wade, Edward and Phillip, G : constituional law. longmans company. London. 3edition.p.19.

الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٢٩.

(٢) الدكتور محمد كامل ليلة : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٢١.

دستورية القوانين والقرارات الادارية. فتلك هي المقومات الرئيسية لمفهوم الحكومة القانونية، وأسس لازمة وضرورية لبناء الديمقراطية وضمان استمراريتها [١].

المبحث الرابع
الحكومة الفردية، والحكومة الأقليّة والحكومة الديمقراطية

تنقسم الحكومات من حيث مصدر السيادة إلى حكومات فردية وحكومات أقليّة، وحكومات ديمقراطية.

والسيادة هي احدى خصائص الدولة. وهي التي تعني أن تكون للدولة الكلمة العليا لا يعلوها سلطة أخرى. فتصبح منبع السلطات جميعها التي تمارس حسبما بينه الدستور.

وإذا كانت السيادة لصيقة بالدولة وخصيصة جوهرية من خصائصها التي تعطيها الصفة الآمرة العليا الأصلية التي لا تتجزأ، فقد ثار تساؤل حول مصدر هذه السيادة . أي إلى من ترجع هذه السيادة ومن هو مصدرها ؟

هل تعود السيادة الى فرد فتسمى "الحكومة الفردية" أو تعود الى مجموعة محدودة من الافراد "حكومة الاقلية" او قد تكون السيادة لمجموع أفراد الشعب فتسمى "حكومة الشعب، أو الحكومة الديمقراطية".

---

(١) لمزيد من التفصيل حول مقومات الدولة القانونية راجع ص من هذا المؤلف.
وأيضاً : Carr, R. and bernstein, M. : American Democracy.

المطلب الأول

الحكومة الفردية

الحكومة الفردية هي الحكومة التي تنحصر وتتجمع فيها السلطة في يد فرد واحد، قد يكون ملكاً، وقد يكون دكتاتورياً وفي كلتا الحالتين فان الحاكم لا يصل الى منصبه بواسطة الشعب، بل من ذاته وشخصه.

ونظام الحكم الملكي Manarchy قد يكون مطلقاً فتسمى الحكومة هنا الملكية المطلقة، وقد يكون استبدادياً فتسمى هنا الملكية الاستبدادية. والصورتان هنا تختلفان عن الملكية الدستورية التي يكون فيها الملك مقيداً بمجلس منتخب من الشعب ويخضع في جميع صلاحياته لأحكام الدستور الذي يبين السلطات في الدولة ويوزع الصلاحيات عليها.

الملكية المطلقة manarchie absolue وهي الحكومة التي تنحصر فيها السلطة في يد الملك الذي يتولى رئاسة الدولة عن طريق الوراثة باعتبارها حقاً ذاتياً له. الا انه في هذا النوع من الحكومات الملكية يكون مقيداً بالقوانين النافذة، وان كان يستطيع تعديلها او الغاءها حسبما يريد وحيثما يريد لأنه يجمع في يده كافة السلطات[١].

وترجع اصول الملكية المطلقة الى النظريات الثيوقراطية القديمة Theories Theo-cratiques التي اضفى من خلالها بعض الملوك على انفسهم الطبيعة الالهية La nature divine، وزعم البعض الآخر بأنه وان كان من البشر، الا ان الله اختاره بطريق مباشر او غير مباشر لتملك السلطة ومباشرتها دون اية حدود او مسؤولية.

ولا يخفى على أحد ان الملكية المطلقة بهذا المفهوم تتنافى مع مبدأ السيادة الشعبية سواء ارتبطت تلك السيادة بنظرية سيادة الأمة او نظرية سيادة الشعب[٢].

---

(١) Duverger, H.:Institutions politiques, et droit constitutionnel (ouv.cit) p. 402.

(٢) Burdeau, Georges: droit constitutionnel, et institutions politiques. (ouv.cit) p. 94. Duverger, M. : (ouv.cit) p. 408.

الدكتور عبدالحميد متولي: القانون الدستوري والانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٢٣.

الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٥٢.

الدكتور ابراهيم شيحا : الانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٣٠١.

وإذا كان التاريخ قد بين لنا ان بعض الملوك في اوروبا كانوا يتشبثون بالسيادة المطلقة بسبب تنشئتهم الخاصة وحرصهم على المحافظة على عروشهم وتقديم مصالحهم الخاصة على مصالح الشعوب، فان اغلب الملكيات المعاصرة قد تخلت عن هذه الصورة واصبحت تميل مراعاة مصالح وحقوق الشعوب وتسعى الى المحافظة عليها، بل ومشاركة هذه الشعوب في السلطة حتى اصبحت الأمة كما تعبر عنها الدساتير مصدر السلطات. ومن هنا تتحول الملكية المطلقة الى ملكية مقيدة ودستورية [١] .

الملكية الاستبدادية Monarchie despotique وهي الملكية التي لا يتقيد فيها الملك بأي قانون قائم، ولا يعترف بالخضوع لأي سلطة تعلوه. وهو بالتالي لا يكترث بحقوق وحريات الافراد لأنها لا تساوي اي ثمن أو وزن عنده.

ونظراً لعدم تقبل الشعوب لهذا النوع من الحكومات، فقد تنكرت لها، ولم تعد التعايش معها. ولذلك فقد تلاشت تقريباً ولم يعد لها وجود [٢] .

الملكية الدستورية Monarchie Constituionnel وهي الملكية التي توزع فيها السلطات على هيئات مختلفة تملك كل واحدة منها صلاحيات محددة بينها الدستور ويحدد العلاقة فيما بين هذه السلطات. يكون فيها الملك رأساً للدولة. في بعض الدول يملك ولا يحكم كما في بريطانيا وفي البعض الآخر يملك ويحكم، ولكن صلاحياته محددة في الدستور وتصرفاته مقيدة بالقانون الدستوري. واذا كان الملك في الحالة الثانية غير مسؤول فالذي يتحمل المسؤولية عنه هي الوزارة التي ترضى المشاركة في الحكم معه. ولا شك ان هذا النوع من الملكيات هو اكثرها شيوعاً وتقبلاً شعبياً في الوقت الحاضر [٣] .

---

(١) الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٥٢. وللمزيد من التفصيل راجع:
jenning, Sir Ivor : The law and the constitution (op.cit) p. 280.

(٢) Duverger, Maunice : Institutions politiques, et droit constituionnel (ouv.cit) p. 414.

(٣) يفضل بعض الفقهاء اطلاق تسمية الملكية البرلمانية monarchies parlementaires على هذا النوع من الحكومات. والامثلة التي تضرب على ذلك بريطانيا والسويد والنرويج والدنمارك وبلجيكا.
Duverger, Maunice : (ouv.cit) p. 411.

الحكومة الدكتاتورية، تقوم الحكومة الدكتاتورية كالملكية المطلقة على اساس انفراد شخص واحد بالسلطة، ولكن الدكتاتور لا يتولى الحكم بالوراثة، بل يصل اليه بفضل كفايته وجهوده الشخصية، واحياناً عن طريق ما يتمتع به انصاره من قوة ونفوذ. ولذلك فاننا غالباً ما نجد الدكتاتور يستمد سلطاته وقدرته في السيطرة على الغير من مقومات شخصيته المتميزة، بخلاف ما كان يركن اليه الملوك في اوروبا من نظريات إلهيّة ثيوقراطية للبقاء على العرش وتوارثه.

ومع وجود خصائص عامة للدكتاتورية، فقد حاول بعض الفقه تقسيم الحكومات الدكتاتورية الى حكومات دكتاتورية مذهبية ideologique اذا كانت تستند الى ايديولوجية معينة كالنازية الهتلرية، او الفاشية الموسولينية، وحكومات دكتاتورية تجريبية empirique عندما لا تقوم على مذهب او فكر معين، وانما على تجارب عملية في الحكم الفردي لاثبات صحة قناعة فردية معينة (١). ولكن الدكتاتور في كل الاحوال يحاول بذل كافة جهوده لتحقيق الصالح العام حتى يضمن رضا الشعب عنه ويشبع غريزة العظمة والمجد لديه (٢).

والحكم الدكتاتوري عادة ما ينشأ عقب اضطرابات داخلية أو أزمات سياسية او اقتصادية، أو هزائم عسكرية او كوارث تثير حفيظة الشعوب لعدم قدرة أنظمة الحكم القائمة على معالجتها والتصدي لها والقضاء على أسبابها. فيكون ظهور الحكومة الدكتاتورية كرد فعل محبب لدى الشعوب، بما يستطيع هذا النوع من الحكومات ان يخلقه في النفوس من آمال وطمأنينة بعد الفقر والبؤس والانقسام مثلما حدث في كل من روسيا القيصرية وادى الى ظهور الدكتاتورية البلشفية بزعامة لينين عام ١٩١٧. وايطاليا وادى الى ظهور الدكتاتورية الفاشستية بزعامة موسوليني بعد عام ١٩٢٠، والمانيا عقب الحرب العالمية الأولى وما عاشته من خراب ودمار وذل نتيجة معاهدة

---

(١) الدكتور عبدالحميد متولي : القانون الدستوري والانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٥٢٢.

(٢) وقد كان موسوليني يحاول اقناع الناس دائمًا بانه اذا كان يتعذر وصف النظام الدكتاتوري الفاشستي بانه نظام ديمقراطي شعبي، فانه على الاقل لا يعمل الا لمصلحة الشعب والوطن. لمزيد من التفصيل راجع :
الدكتور محمد كامل ليلة : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٢٨.

فـرساي والذي ادى الى تقبل الشعب الالماني لدكتاتورية هتلر النازية. حدث ذلك ايضاً في كل من النمسا وتركيا واسبانيا وبولندا ويوغسلافيا وغيرها [١].

خصائص الدكتاتورية :

تشترك الحكومات الدكتاتورية بخصائص عامة نجملها بما يلي :

(١) الدكتاتورية حكومة شخصية :

تتميز الحكومة الدكتاتورية بشخصية السلطة. فهي كما يقال حكومة الفرد القوي الموهوب. فالدكتاتور هو السلطة والسلطة هي الدكتاتور.

وعلى الرغم من شخصية السلطة في الحكم الدكتاتوري، فان الدكتاتور يسعى وباستمرار الى اضفاء بعض الصفات الديمقراطية على حكمه من خلال اجراء الاستفتاء من حين لآخر، ولكنه استفتاء ليس على القوانين والتشريعات القائمة، بل على شخصية الدكتاتور ليتمتع بعظمته ويحيي مجده باستمرار عن طريق اظهار التأييد الشعبي داخل البلاد وخارجها[٢].

(٢) الدكتاتورية نظام حكم عارض ومؤقت :

تعرف الحكومات الدكتاتورية بأنها حكومات ازمات، تدفع بها حوادث وظروف وكوارث ومصاعب مختلفة تواجهها الشعوب فتظهر في ظروف استثنائية لتنتهي بانتهائها، فهي كما يعبر عنها دائمًا بنظام عارض ومؤقت يستهدف اعادة الأحوال إلى طبيعتها .

---

(١) jennigs, Sir Ivor: The law and the çonstituion (op.cit) p. 281, 282.
Duverger, H. : Institutions politique et droit constitutionnel (ouv.cit) p. 420.

(٢) Baradat, leon : Political ideologies. Their Origins and Impact. Prentice-Hall, Inc. N.J. 1979, p. 243.
الدكتور محسن خليل : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٥١.
الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٥٣.
الدكتور محمود حافظ : الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٨٢.

وهذا ما يمكن ملاحظته من خلال تتبّع ظهور بعض الحكومات الدكتاتورية في كل من المانيا وايطاليا، أثر الازمات التي عاشتها تلك البلاد وتلاشت واختفت هذه الحكومات بمجرد زوال اسباب ظهورها واستقرار الاوضاع هناك.

(٣) الدكتاتورية نظام حكم يقدم على الصالح الخاص :

تمتاز الحكومات الدكتاتورية بأنها تقدم الصالح العام ومصلحة الجماعة على الصالح الخاص ومصلحة الفرد. وبالتالي فهو نظام يناهض الفكر الفردي الذي يقدس الفرد ويمجده. فالفرد في ظل الحكم الدكتاتوري مسخر لخدمة الجماعة وليس الجماعة مسخرة لخدمة الفرد [١].

(٤) الحكم الدكتاتوري يؤدي الى اهدار الحقوق والحريات :

يتذرع الحاكم الدكتاتور دائمًا بسعيه الى تحقيق الصالح العام بشتى الطرق والوسائل ولو أدى ذلك الى اهدار حقوق وحريات الافراد، استناداً الى تقديم الصالح العام على الصالح الخاص. وهذا الوضع يرتب الغاء حرية الرأي والاجتماع والصحافة والتعليم وانشاء الاحزاب السياسية أو السماح بوجود اي نوع من المعارضة [٢]

(٥) الحكومة الدكتاتورية تجمع بيدها كافة السلطات :

تقوم الحكومة الدكتاتورية على تركيز السلطة بكافة مظاهرها في يد الدكتاتور والتنكر الى توزيع السلطة بوجهيها السياسي والاداري. فيجمع الحاكم بيده السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية حتى النشاط الاداري فإنه يضعه تحت إمرته وسيطرته التامة. ولذلك فلا مجال للحديث عن اللامركزية في ظل الحكومة الدكتاتورية.

---

(١) الدكتور عبدالحميد متولي : نظرات في انظمة الحكم في الدول النامية، منشأة المعارف بالاسكندرية ١٩٨٥، ص ٣٤٢.

Baradat, Leon : Political ideologies (op.cit) p. 269.

الدكتور محمد كامل ليلة : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٣٣.

(٢) الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية . أسس التنظيم السياسي وصوره الرئيسية. دار الفكر العربي ١٩٨٤ - ١٩٨٥، ص ١٨٨.

Duverger, M. : Institutions Politiques (ouv.cit) p. 431.

(٦) الحكومة الدكتاتورية غير مسؤولة :

تركيـز السلطة في يد الدكتاتور يعني انفراده باتخاذ القرار الذي يناسبه دون أي حـرج أو مسؤولية طالما لا يوجد سلطة تقابله قوة أو صلاحية. ولهذا تتميز الحكومة الدكتـاتورية بأن الدكـتاتور فيها لا يسأل عن تصرفاته أمام أي جهة فتنعدم مظاهر الرقابة المعروفة في أنظمة الحكم الأخرى.

(٧) الحكومة الدكتاتورية تعتمد القوة والاكراه :

على الرغم من الطابع الشـعـبي الذي يحاول أن يضـفيه الدكتاتور على حكمه من حين لآخر، إلا أن سياسة العنف والقوة هـي المعتمدة في ظل الحكم الدكتاتوري.

فـالدكتاتور ان لم يأت الى السلطة باستعمال العنف والقوة أحياناً مثلما تولى هتلر الوزارة عام ١٩٣٣، فـان الحكم الدكـتـاتوري لا يمكن ان يستمر الا باستعمال القوة والتـهـديد والعنف والتـعذيب وشتى الوسائل التي تضمن سيطرة الدكتاتور على كافة مقاليد السلطة.

(٨) الحكومة الدكتاتورية شمولية :

توصف الحكومـة الدكـتـاتورية بأنها حكومـة شمولية Totalitaire حـيث يمتد سلطان الدولة الى كل جـوانب حـيـاة الفرد. فالفرد في ظل هذا النظام لا يساوي شيئاً أمـام مـصلحة المجتمع. وليس له الادعاء بأي حق او حرية امام المجتمع الذي تسيطر الدولة على كـافـة مـقـدراته، وما على الفرد في هذه الحالة الا كما يقال ـ الركوع أمام سلطان الدولة والسـجود اليه [1].

---

(١) الدكتور عبدالحميد متولي : نظرات في انظمة الحكم في الدول النامية (المرجع السابق) ص ٤٤٢.
الدكـتـور محمود حافظ : الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٨٣.
الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٩٠.

تقدير الحكومة الدكتاتورية :

لقـد تشـيع لنظام الحكومـة الدكـتـاتورية نفر قليل من الاشخاص وحاول ابراز بعض مزايا ذلك النظام من خلال الاشارة الى الجوانب الايجابية فيه.

فـقـيل ان الحكومة الدكتاتورية قادرة على انقاذ الشعوب من اكبر واخطر الازمات التي تواجـهـهـا لاي سـبب والوصـول بهذه الشـعـوب الى بر الأمـان والنهـوض بها واسـتـقـرار دولها ودفـعـهـا الى مـصاف الدول المتقدمة. كل ذلك بفضل حزم وشدة الحـاكم الدكـتـاتور. فموسوليني هو الذي انشأ ايطاليا المتقدمة، وهتلر هو الذي خلق من المانيا دولة عظمى تخيف الدول الأخرى.

أمّا الغـالبـيـة ممن تناول هذا الموضـوع بالبـحث والدراسـة والتقييم فقد انتقدت الحكومـة الدكـتـاتورية انتـقاداً مراً وشديداً لما يسفر عنه هذا النظام من عداء صارخ للديمـقـراطية التي احتضنتها امم الارض ورضيت بها نظاماً محبباً لها، وعلقت عليها آمـال تقـدمها وازدهارها، وما يمثله من انتهاك كبير وخطير لحقوق وحريات الافراد0 امـا الادعـاء بأن كـلا من موسوليني وهتلر قد خلقا ايطاليا والمانيا وشيداهما في اعلى القمة، فالرد عليه ان كلاً من الدكتاتوريين قد هدما ما شيداه قبل مماتهما.

وان الاسـتـقرار والتقدم لا يعد ميزة او نعمة الا اذا كان استقراراً او تقدماً شاملاً قـائمًا على الحرية والعدالة والنزاهة لا استقراراً للاستبداد والفساد [1] .

المطلب الثاني

حكومة الأقلية

حكومـة الأقليـة هي الحكومـة التي تكون فـيـهـا السلطة في يد عدد محدود من الأفراد.

قـد يطلق على حكومـة الأقليـة اسم حكومة الارستقراطية Aristocratie اذا كانت السلطة في يد طبقة مميزة من الافراد من حيث الاصل او الثروة او العلم .

---

(١) الدكتور عبدالحميد متولي : نظرات في أنظمة الحكم في الدول النامية (المرجع السابق) ص ٢٥٠.

وقـد يطلق على حكومـة الأقلية اسم حكومة الاوليجارشية Oligarchie اذا كانت السلطة في يد طبـقة الأغنياء. علمًا بأن هذين الاصطلاحين كانا قد استعملا قديمًا عند الاغـريق بمـعـاني تختلف عما هو عليـه الحـال الآن. فـقد كان يقصد بالارستقراطية الحكومـة التي يشكلهـا اصلح الناس، بينما كان يقصد بالاوليجارشية حكومة الاقلية غير الصالحة [١] .

لهذا فإن حكومـة الأقليـة لا ينفـرد بها شخص واحد كما هو الحال في الحكومة الملكيـة المطلقـة او الحكومـة الدكتاتورية، ولا تستند الى ارادة الشعب كما هو الحال في الحكومـة الديمـقـراطيـة. لذلك قـيل بأن حكومة الأقلية هـي مرحلة متوسطة تقع بين الحكم الفردي والحكم الديمقراطي.

ففي انجلترا كانت السلطة في بداية الأمر في يد الملك دون أن يشاركه فيها أحد، ثم مـا لبث أن تطور الحـال الى حكم الارسـتـقـراطيـة من أعـضاء البرلمان بجانب الملك0 فـتكوين البرلمان نفسه كان قائمًا على مجلسين. مجلس اللوردات (مجلس ارستقراطي) حـتى الآن. أمـا مجلس العـمـوم فكان ينتـخب ولكن الانتـخاب كان يقوم على اساس الاقتراع المقـيـد الذي يشترط في الناخب نصاباً مالياً معيناً. وبقي هذا الوضع على ذلك الحال حتى عام ١٨٣٢ بصـدور قانون الاصلاح الانتخابي والتحول من نظام الاقتراع المقيد الى نظام الاقتراع العام الذي لا يشـترط في الناخب اية شروط خاصة تتعلق بالمال او العلم. مما أحدث توسعاً كبيراً في مفهوم الشعب السياسي في انجلترا.

وفي انـجـلترا وبالرغم من أن مجلس اللـوردات يطلق علـيـه اسـم المجلس الأعلى Upper Council، الا انه وبمرور الزمن وحدوث بعض الاصلاحات التشريعية في أمور ومـسـائل الانتـخـابات، تضـاءلت اختصاصات وصلاحيات مجلس اللوردات لصالح مجلس العـمـوم الذي اتسـعـت صـلاحياته باعتباره ممثلاً للشعب خاصة بعد صدور قانون البرلمان The Act of Parliament عام ١٩١١، حتى انتهى التطوّر إلى أن أصبح

---

(١) Baradat, Leon : Political Ideologies, (op.cit) p. 51.
الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٥٤.
الدكتور محمد كامل ليلة : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٤٥٢.
الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٩١.

نظام الحكم في انجلترا نظاماً نيابياً برلمانياً ديمقراطياً. ليؤكد ما قلناه سابقاً بأن الحكومة الارستقراطية ليست نظام حكم دائم، وانما مرحلة انتقالية من حكم الفرد إلى حكم الشعب أو كما تسمى الحكومة الديمقراطية [١] .

المطلب الثالث

الحكومة الديمقراطية

الحكومة الديمقراطية Democratic Government هي الحكومة التي يسند فيها مصدر السلطة الى الشعب. فالشعب في هذه الصورة من الحكومات هو مصدر السيادة والسلطان وهو صاحب السلطة الحقيقية.

والحكومة الديمقراطية لا تظهر لنا فقط في انظمة الحكم الجمهوري بل يمكن ان تطبق كذلك في انظمة الحكم الملكي اذا ما كنا في صورة النظام الملكي الدستوري الذي يتولى فيه رئيس الدولة (الملك) منصبه بالوراثة، ولكن السيادة تبقى في يد الشعب، الذي يمارسها بنفسه بطريقة مباشرة وتسمى في هذه الحالة (الديمقراطية المباشرة) او عن طريقة انتخاب نواب عنه ليمارسوا السلطة نيابة عنه، وتسمى في هذه الحالة (الديمقراطية النيابية). وقد ينتخب الشعب برلماناً لمارسة السلطة يكن بمشاركته وتسمى في هذه الحالة (الديمقراطية شبه المباشرة).

وانسجاماً مع ما بيناه ونظراً لأهمية الديمقراطية فإننا سنتناول هذا الموضوع بشيء من التفصيل في الفصل الثانى.

---

(١) لمزيد من التفصيل حول تطور النظام السياسي في انجلترا ودور الفيلسوف السياسي الانجليزي جون لوك John Locke في ذلك راجع : Baradat, leon : Political Ideologies (op.cit) p. 57.
الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٩٣.

الفصل الثاني
الديمقراطيـــة

تعـود كلمة ديمقراطية (Democracy) إلى أصـل اغـريقي تعني حكم الشـعب، او سلطة الشـعب. فـهي في اللغـة اليـونانيـة تتكون من مـقطعين، الأول وهو (Demos) ومعناه الشعب، والثانى (Kratien) ومعناه حكم أو سلطة.

والديمـقـراطيـة كلمة محبّبة إلى قلوب وأفئدة الشعوب قاطبة ولأنها ليست مجرد شكل من أشكال الحكم فحسب، بل هي نظام من نظم المجتمع كذلك [(١)].

وإذا كانت الديمقراطية كلمة غير عربية أصلاً، الا أن الحضارات المختلفة قد تبنتها أو عـلى الأقـل أومـأت اليـهـا. قـال تعـالى ﴿وأمـرهـم شـورى بينهم﴾ وقـال تعـالى ﴿وشـاورهم في الأمر﴾، وللرسول عليه السلام مواقف كثيرة عبّر من خلالها في سننه المخـتلفـة عن هذا المعنى وهذا الطريق في الحكم. قـال عليه الصلاة والسلام "لا طاعة لمخلوق في معصية الخالق" ثم جاء حديث شريف آخر في قوله ﷺ " ان افضل الجهاد عند الله كلمـة حق عند سلطان جـائر ". حـتى الصحابة رضوان الله عليهم مارسوه قـولاً وعـمـلاً. قـال عـمر بن الخطاب لشخص اراد ان يمنع اعرابياً من انتقاد الخليفة العادل عمر" دعه يقولها فلا خير فيكم ان لم تقولوها ولا خير فيّ ان لم اسمعها".

---

(١) يـصف لويل Lowell الديمـقـراطيـة بأنها فـقط تجـربة في الحكم، بينما يعـرفها أحد الرؤساء الامريكيين السابقين لنكولن Lincoln بانها "حكم الشـعب بواسطة الشعب ومن أجل الشعب". امـا سيلي Seely فـانه يوسع من مـعنى ذلك الاصطلاح ويعطيه وصـفـاً واسـعـاً فـيـعرف الديمـقـراطيـة بانها "النظام الذي يملك فـيه كل فرد نصيباً". اما اللورد بريس Lord Bryce فـيـعـتبر الديمـقـراطيـة "شكلاً من أشكال الحكم". بعض المفكرين السـيـاسـيين يعطون هذا الاصطلاح تعـريفـاً بسـيطاً فـلا يعتبرون الديمقراطية اكثر من طريقة لاتخاذ القرار a way of making decision. لمزيد من التفصيل راجع :

Baradat, Leon : Political Ideologies (op.cit) p. 48.

والديمقراطية اصطلاحاً او وسيلة في الحكم او منهجاً في التعامل الاجتماعي لا تعني نفس المستوى من المشاركة الشعبية في كل الأزمنة والأمكنة.

ففي المجتمع اليوناني القديم الذي ظهرت فيه الديمقراطية وموروست وانتقلت منه الينا عبر تطورات ومعانى مختلفة، كانت الديمقراطية تمارس بطريق ابعد ما يكون عن الديمقراطية بمعناها المعروف وهو حكم الشعب. لأن المفهوم اليونانى للشعب كان يستبعد فئة الارقاء من الشعب الذي حكم حتى في اثينا واسبارطة رغم ان فئة الارقاء كانت تمثل نسبة عالية من المجتمع. فكان الحكم اقرب الى الارستقراطية منه الى الديمقراطي. وكان اليونانيون يبررون موقفهم ذلك بأن الرقيق لا يعتبر مواطناً citizen وبالتالي لا يجوز له أن يتمتع بالحقوق السياسية [١].

لقد عبّر افلاطون عن الديمقراطية بقوله "ان الارادة المتحدة للمدنية هي مصدر السيادة". كما بين ارسطو بأن "السلطة يجب ان تنبع من الجماعة وليس من شخص الحاكم، وان خير الحكومات هي الحكومة التي يسود فيها القانون[٢].

والديمقراطية في المجتمع الاوروبي ليست وليدة زمانها او مكانها وانما جاءت عبر تطور متواصل لعلاقة المحكومين بالحكام وصراع شديد بين السلطة الزمنية التي كانت يمثلها الملوك والسلطة الدينية التي كانت تمثلها الكنيسة، وانتقال هذا الصراع بين اطراف السلطة الزمنية ممثلة بالملوك والحكام اصحاب السلطان المطلق من جهة والشعوب من جهة اخرى (٣)، حتى استطاع مفكرون سياسيون وفلاسفة مميّزون بفكرهم خلال القرنين السابع عشر والثامن عشر امثال جون لوك في انجلترا وجان جاك روسو في فرنسا ان يمهدوا لانقلاب جذري في فكر الشعوب شارعين اسلحتهم المختلفة في أوجه الحكم المطلق آنذاك بهدف تقييد السلطة والحد من صلاحياتها.

---

(١) الدكتور يحي الجمل : الانظمة السياسية المعاصرة. دار النهضة العربية. القاهرة (دون تاريخ) ص ١٣٢.
الدكتور سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ١٢٩.
(٢) الدكتور محسن خليل : النظم السياسية (المرجع السابق) ص
(٣) Duverger, Maurice : Institutions Politiques, et droit constitutionnel (ouv.cit) p. 370.
الدكتور محمود حافظ : الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٩٠.

فكانت الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩ التي نادت بحرية الشعوب ومساواة الناس والحفاظ على ملكياتهم وحقهم في مقاومة الطغيان الواقع عليهم. وكان فكر جان جاك روسو بمثابة الفلسفة السياسية الاجتماعية لتلك الثورة، حتى قيل بأن كتاب "العقد الاجتماعي" لجان جاك روسو كان "انجيل الثورة الفرنسية". وكان اعلان حقوق الانسان الفرنسي الذي صدر عام ١٧٨٩ الوثيقة الانسانية السياسية الأولى التي نقلت هذه المفاهيم من جانبها النظري الى الجانب الواقعي التطبيقي، حيث جاء في المادة الثالثة من هذا الاعلان على أن "السيادة كلها للأمة ولا يجوز لاي هيئة او شخص ممارسة السلطة الا على اعتبار انها صادرة من الأمة. كما أن المادة الأولى قد نصت على أن "الافراد يولدون ويعيشون احراراً متساوين أمام القانون دون أن يكون بينهم اي تفاوت الا على اساس المصلحة العامة". بل ان الدستور الفرنسي لعام ١٧٩١ اعتبر ان وثيقة اعلان حقوق الانسان الفرنسي سالفة الذكر مقدمة له وجزء لايتجزأ منه (١)

الدستور الامريكي الصادر عام ١٧٨٧ وقبله اعلان مبدأ الاستقلال الصادر عام ١٧٧٦ كانا قد ابرزا واكدا على عدة حقوق وحريات الاعتداء عليها او الانتقاص منها تحت مظلة اي تنظيم مهما كان. وكان التعديل الرابع عشر والخامس عشر على الدستور الامريكي الذي تم اقرارهما عام ١٨٦٨ وعام ١٨٧٠ متضمنان تأكيدات على حماية حقوق وحريات المواطنين في مواجهة اي سلطة مهما كانت (٢). ثم تلت هذه الدساتير دساتير دول متعددة حتى سادت الديمقراطية اغلب انظمة الحكم المعاصرة.

لقد تزامنت الديمقراطية وتطور مفهومها وتغير بتطور وتغير الفكر السياسي في الشرق والغرب على السواء .

---

(١) Hauriou, A. et Gelard : droit constitutionnel et institiions politiques (ouv.cit) p. 17.

(٢) جاء في الفقرة الأولى من التعديل الرابع عشر الذي تم اقراره عام ١٨٦٨ ما يلي : "جميع الاشخاص الذين يولدون في الولايات المتحدة الامريكية يصبحون من مواطنيها ويخضعون لسلطتها .. ولا يجوز لولاية ان تضع قانوناً من شانه ان ينتقص من المزايا والحصانات التي يتمتع بها مواطنو الولايات المتحدة، ولا يحل لاية ولاية ان تحرم شخصاً الحياة او الحرية او الملكية والمساواة امام القانون. كما نصت الفقرة الأولى من التعديل الخامس عشر على أنه "لا يجوز ان تنكر اي ولاية من الولايات على اي مواطن حق الاقتراع ولا تنتقص منه بسبب الجنس او اللون او حالة الاستعباد السابقة.

فـالديمـقـراطيـة كـممارسة سياسية او تصور اخلاقي او حالة اجتماعية تأثرت بانتشار المذهب الفردي في اوروبا في القرن السابع عشر والثامن عشر وتقديسه للفرد، فـفسرت الدور السلبي للدولة الحارسة ومفهوم سيادة الأمة الذي اعتبر في فترة زمنية مـعـينة الإطار القـانونى للمارسـة الشعبية وتوجيهها للسلطة الحاكمة وجهان لعملة واحدة.

فـالقـول بأن دولة من الدول هي ديمقراطية، وان نظام الحكم فيها يقوم على مبدأ سـيـادة الأمـة، انما هو تـعـبير عن فكرة واحـدة ولكن من ناحـيـتين مختلفتين، او ان الديمـقـراطية ومبدأ سيادة الأمة وجهان لعملة واحدة. فحيث تكون الديمقراطية تعبيرا عن النظام السياسي، فان مبدأ سيادة الأمة يكون التعبير القانونى [١].

وما أن تراجع وغاب بريق المذهب الفردي بسبب الانتقادات التي وجهت له نتيجة خـيـبـة امل الشعوب له، لما ترتب عليه من نتائج، حتى ظهر وانتشر الفكر الاشتراكي الماركسي وارسى مـفـهـومـاً خـاصـاً للديمقراطية يعارض مفهوم الديمقراطية الغربية أنذاك واصـفـاً اياها بديمـقراطية الطبقة او ديمقراطية الاغنياء. فالديمقراطية الماركسية لا تتحقق الا بانتصار الطبقة الكادحة وسيطرتها على كل وسائل الانتاج لضمان الغاء التـفـرقة بين الطبقة التي تملك والطبقة التي لا تملك. فالجانب الاقتصادي هو المحرك للجانب الاجتماعي المتصل بنظام سياسي معين [٢].

إلاّ أنّ المفـهـوم الاقـتـصـادي وأثره المطلق في توجـيـه كل العـلاقـات الانسانية والاجتماعية، قد انحسر مع فقدان الشعوب الثقة به، وميلهم الى تبنّي مفهوماً اجتماعيا للعـلاقـات الانسانية والسياسية، يقوم على مجتمع الكفاية والمساواة والعدالة والحرية. هذا المجتمع لن يقوم الا على الوسطية في تعامل الدولة مع الفرد. فالدولة مطلوب منها ان تتـدخل في شـؤون الفـرد، ولكن دون مـغالاة، فيتحقق عنصر التوازن بين مصلحة

---

(١) الدكتور عبدالحميد متولي : القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٦٠.
الدكـتـور محمود حافظ : الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٩١.

(٢) الدكـتـور عبدالحميد متولي والدكتور سعد عصفور والدكتور محسن خليل : القانون الدستوري والنظم السـيـاسـية (المرجع السابق) ص ٤٠. الدكـتـور أنور رسـلان: الديمـقراطية بين الفكر الفردي والفكر الاشتراكي، (المرجع السابق)، ص٢٨٣.

الجماعة ومصلحة الفرد في آن واحد. هذا التوازن نجده في اطار للمذهب الاجتماعي او التدخلي الذي ساد اغلب الدساتير العالمية المعاصرة. فاضفى على الديمقراطية معنى اجتماعياً آخر [1].

ولالقاء الضوء على أهم جوانب مفهوم الديمقراطية التقليدية كما هي شائعة ومستقرة. فإننا نقسم دراستنا لهذا الفصل الى مبحثين. المبحث الأول وأخصصه لعرض وبيان خصائص الديمقراطية، والمبحث الثاني وأخصصه لصور الديمقراطية.

المبحث الأول
خصائص الديمقراطية وتقديرها

إعتاد الفقه الدستوري على ذكر مزايا الديمقراطية التقليدية فقط، عند تناولهم موضوع خصائص الديمقراطية، الا أننا وسعياً منا الى اتمام الفائدة فاننا نرى ان نضيف الى تلك الدراسة الانتقادات التي وجهت الى الديمقراطية التقليدية. لأن معرفة الخصائص لا تقتصر على المزايا فقط، بل يجب ان تشمل السلبيات والانتقادات كذلك، وطرق دعم المزايا وتجنب السلبيات وصولاً الى تطبيق أمثل للديمقراطية مذهباً ونظاماً للحكم (٢). ولذلك فاننا نرى ان تقسم دراستنا لهذا المبحث الى ثلاثة مطالب. المطلب الأول ونتناول فيه خصائص الديمقراطية التقليدية، والمطلب الثانى ونتناول فيه نقد الديمقراطية، والمطلب الثالث ونخصصه لمبررات الديمقراطية وشروط نجاحها.

---

(١) من ادلّ واشهر الدساتير التي تبنت هذا الاتجاه الدستور الفرنسي لعام ١٩٢٦ وعام ١٩٥٨ والقانون الاساسي لالمانيا الاتحادية ١٩٤٩ واغلب دساتير الدول العربية التي ذهب قسم منها الى تبنيه مذهباً وشعاراً صريحاً كالدستور المصري ١٩٧١ والعراقي ١٩٧٠ والسوري ١٩٧٢ والجزائري ١٩٧٦، بينما لم ينص القسم الآخر من الدساتير العربية على المذهب الاجتماعي والاشتراكي صراحة، وانما اوردت حقوق المواطنين والتزامات الدولة في صراحة.

(٢) يذهب بعض الفقهاء الى التمييز بين المذهب الديمقراطي والنظام الديمقراطي على اعتبار ان المذهب الديمقراطي يعتبر الامة مصدر السيادة والسلطان، بينما النظام الديمقراطي هو الذي يحول المذهب الى نظام حكم يكفل المشاركة الشعبية الحقيقية في الحكم ويضمن احترام حقوق وحريات الافراد، الا ان هذه التفرقة تعرضت لعدة انتقادات قللت من اهميتها. لمزيد من التفصيل راجع : الدكتور محمد كامل ليلة : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٤٧.
الدكتور عبدالحميد متولي : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ١٢٠.

المطلب الأول

خصائص الديمقراطية

إذا كانت الديمقراطية الغربية تعرف بأنها حكم الشعب بالشعب ومن اجل الشعب، فإن الخصيصة الجوهرية لهذه الديمقراطية تتركز على اعتبار الشعب مصدر السيادة يمارسها بنفسه او بواسطة نواب عنه او بالطريقتين مجتمعتين.

وتتميز الديمقراطية الغربية التقليدية بعدة خصائص نوجزها بما يلي :

١ ـ الديمقراطية التقليدية مذهب سياسي

تتميز الديمقراطية الغربية التقليدية بأنها مذهب سياسي يقوم على اعتبار الشعب مصدر السيادة وصاحب السلطة الحقيقية يمارسها بالطريقة التي تناسبه وتحقق له الحرية والمساواة.

والديمقراطية الغربية التقليدية بهذه الصفة تختلف عن غيرها من الديمقراطيات الحديثة سواء منها الديمقراطية الماركسية او الديمقراطية الاجتماعية التي تهدف وتسعى كل منها الى التركيز على الجانب الاقتصادي والاجتماعي وتحقيق المساواة الاجتماعية بين الافراد قبل تحقيق الحرية والمساواة السياسية.

ومع ذلك فقد بدأت انظمة الديمقراطيات الغربية تميل الى تطعيم نفسها ببعض مظاهر الديمقراطيات الاشتراكية إيماناً منها بأهميتها وضرورتها لتحقيق الحرية الحقيقية للفرد وانشاء جسر من الثقة بينه وبين النظام السياسي. لأنها دون ذلك تبقى الديمقراطية الغربية ديمقراطية تقليدية معنوية روحانية فقط.

٢ ـ الديمقراطية التقليدية تقدِّس الفرد

نشأت الديمقراطية الغربية التقليدية وترعرعت وانتشرت في ظل الايديولوجية التحررية او كما تسمى المذهب الفردي. ولذلك كان طبيعياً ان تتوافق وتتفق مع ذلك المذهب على تقديس الفرد باعتباره اساس كل نظام اجتماعي او سياسي. وان الدولة

والسلطة ما هي الا اداة لخدمة الفرد وتحقيق مصالحه وضمان حرياته [1].

٣ ـ الديمقراطية التقليدية تقرر المساواة

تقوم الديمقراطية الغربية التقليدية على تقرير المساواة بين الافراد، ولكن المساواة التي نقصدها هنا هي المساواة القانونية لا المساواة الحقيقية الفعلية [2].

والمساواة التي تهدف الديمقراطية التقليدية الى تحقيقها هي تمكين الفرد من المساهمة في ادارة شؤون الحكم بغض النظر عن الأصل أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الانتماء إلى طبقة أو مركز اجتماعي معين.

٤ ـ الديمقراطية التقليدية تهدف الى تقرير الحقوق والحريات العامة

قامت الديمقراطية الغربية اول ما قامت بهدف محاربة استبداد الملوك والحكام في اوروبا ووضع حد لسلطانهم المطلق وطغيانهم وتقرير الحقوق والحريات الشخصية للافراد ومنع الحكام من الاعتداء عليها او انتهاكها .

فقد قامت الثورة الفرنسية لوضع حد للحكم المطلق الذي كان يمارسه الملوك في فرنسا واعلاء حقوق وحريات الافراد. ولذلك فقد تضمن اعلان حقوق الانسان والمواطن الفرنسي مجموعة من الحقوق والحريات التي لا يجوز الاعتداء عليها او الانتقاص منها [3]. وانه اذا كانت هناك قيود قد تحد من النشاط او الحرية الفردية. فان الهدف منها في كل الاحوال يجب الا يتجاوز تنظيم هذه الحريات وضمان التمتع بها.

---

(١) لقد تجسدت هذه الصفة وتم صياغتها في اعلان استقلال الولايات المتحدة الامريكية الصادر عام ١٧٧٦ حيث جاء فيه بأن " من الحقائق الثابتة ان كل الناس قد خلقوا متساوين لهم منذ ميلادهم حقوق لا تسلب مثل الحق في الحياة، والحق في ان يكونوا احراراً، والحق في التطلع الى السيادة، ولم توجد الحكومات الا لضمان ممارسة هذه الحقوق. انظر :

Perwit and verba : Introduction to American Government. Harper and Pow, New York. 1977. p. 224.

(٢) الدكتور يحيى الجمل الأنظمة السياسية المعاصرة (المرجع السابق) ص ٣١٥.

(٣) فقد جاء في المادة الثانية من هذا الاعلان أن "هدف كل جماعة سياسية هو المحافظة على حقوق الانسان الطبيعية التي لا يمكن ان تسقط عنه. هذه الحقوق هي حق الملكية والأمن ومقاومة الطغيان" .

لهذا فقد بقيت وظائف الدولة في ظل مفهوم الديمقراطية التقليدية محصورة في الحفاظ على الأمن الداخلي وتأمين الدفاع عن الدولة وحل المنازعات بين الأفراد. ولذلك سميت الدولة في تلك الفترة بالدولة الحارسة.

وانسجاماً مع مفهوم الدولة الحارسة واطار الديمقراطية التقليدية وفلسفة المذهب المذهب الفردي فقد عرفت حريات فردية تقليدية فالحريات الشخصية كحرية الأمن وحرية التنقل وحرمة المسكن وسرية المراسلات وبعض الحريات الفكرية مثل حرية الرأي وحرية التعليم والتعلم والحريات الاقتصادية كحرية التملك وحرية التجارة وحرية الصناعة، والأهم من ذلك الحرية السياسية [١].

المطلب الثاني

نقد الديمقراطية

على الرغم من المكانة المرموقة التي احتلتها الديمقراطية في أذهان وقلوب الناس في كافة المجتمعات، الا انها تتعرض من حين لآخر لمجموعة انتقادات مختلفة الطبائع والاهداف، أجملها الدكتاتوريون "بأن الديمقراطية معول هدم واداة تخريب. وعلى ذلك يجب على الدكتاتورية اصلاح ما افسدته الديمقراطية" [٢].

ومن مجموع الانتقادات التي وجهت للديمقراطية نبين اهمها فيما يلي :

---

(١) الدكتور ابراهيم شيحا : الانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ١٣٤.
الدكتور عبدالغني بسيونى عبدالله : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٠٠.
الدكتور يحيى الجمل : الانظمة السياسية المعاصرة (المرجع السابق) ص ٣١٧.

(٢) ومما جاء على لسان موسوليني في خطبة القاها عام ١٩٢٩ "اصلاح الاحوال من جديد اصلاحاً شاملاً يتناولها من أساسها، ويجب ان تتكتل الجهود وتتجه الى ما هدمته الديمقراطية في الفترة التي سيطرت فيها ... وكانت السبب في هدم صروح امجاد الوطن ... ارضاء لشهوة المتعطشين للسلطة". لمزيد من التفصيل راجع :
الدكتور سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ١٤١.
الدكتور محمد كامل ليلة : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٤٨٨.

١ ـ الديمـقراطية هي الوجه الآخر للسيادة الشعبية، التي تعرضت لمجموعة من الانتقادات منها :

- فكرة السـيـادة الشـعبية فكرة غير ثابتة وغير قابلة للاثبات لأن ما قامت عليه هذه الفكرة هو مجرد مجاز وافتراض صنعه الفكر السياسي.
- السـيـادة الشـعـبـية غير مفيدة لأنها لا تتطلب من حيث المبدأ الاخذ بنظام الاقتراع العام (قلب المساواة والحرية السياسية).
- اذا كـانت السـيـادة الشـعـبية تمثل الوجه الآخر للديمقراطية، فان المقصود في ذلك السـيـادة الشـعـبـية التي ترتبط بالامة كوحدة واحدة لا تقبل التجزئة والتي تمثلها الارادة العـامة. تلك الارادة، قد تميل الى الاستبداد المشروع عن طريق الاقلية المنتخبة والمـمثلة في البرلمان، والذي يطلق عليـها الفقه الاستبداد البرلماني المخيف L'horrible route de l'omnipotance parlementaire والذي حـذر منه العـميد دوجي Duguit لأنه وفق نظره اكثر استبداداً وخطورة من استبداد الملكية المطلقة.

٢ ـ الديمقراطية ليست حكم الشعب كله :

فـالديمـقراطية كنظام للحكم ليست ممارسة الشعب للسلطة كما يدعي انصارها، وانما هي في الواقع حكم الاقليـة المنتخبة. اما القول بأن الديمقراطية ما هي الا حكومة الشـعب بواسطة اغلبـيـة الشـعب فهو ليس الا سراباً خداعاً، تنقاد اليه الشعوب ثم ما تلبث ان تعرف حقيقتها ومدى سيطرة الزعماء عليها وتوجيهها كيفما يريدون.

٣ ـ الديمـقـراطيـة تفـضل الكم على الكيف وتسلم مـقـاليد السلطة لمجموعة من الجـهلاء :

ان طبـيـعـة الديمـقراطية واساليب انتقاء اجهزة الحكم في الدولة واصحاب القرار فـيـهـا لا تستند الى معيار الكفاءة والخبرة، لان الشعب بنفسه لا يملك المؤهلات التي تمكنه من ذلك. لذلك قـيل بأن الديمـقـراطيـة حكومـة غـوغاء تفضل الكم على الكيف وتقدم العدد على الكيف متجاهلة مبدأ الكفاءة والتخصص.

٤ ـ الديمقراطية لا تحترم الاقلية :

وحتى اذا تم التسليم بأن الديمقراطية هي حكم الاغلبية، فإن هذه الاغلبية هي التي تستأثربالحكم المطلق دون اي اعتبار للاقليّة ووجهات نظرها. ففي أغلب الاحيان تصدر الاغلبية قراراتها البرلمانية في مواضيع لا تقبلها الاقلية ولا تسلم بها وهي ممثلة ايضاً عن الشعب [١].

٥ ـ الديمقراطية مصدر ضعف وحدة الدولة :

تقوم الديمقراطية على التنافس الحزبي وتعدد الاحزاب. وهذا التنافس والتعدد الحزبي يتضمن اختلافات واسعة بين تنظيمات سياسية واقتصادية واجتماعية قد تؤدي الى مجابهات قد تعطل مصالح الدولة وتفتيت وحدتها.

٦ ـ الديمقراطية توزع المسؤولية :

بما أن الديمقراطية تقوم على اشتراك مجموعة من الاشخاص باتخاذ القرار فإن ما يترتب على ذلك القرار من مسؤوليات لا يتحدد بشخص وانما يتوزع على المجموع. ولذلك بدلاً من ان يقول النائب "قد اخطأت" فإنه يقول عادة "لقد اخطأنا". وهو نفس الموقف الذي يتكرر في الوزارة كذلك. الأمر الذي يتعذّر من خلاله تحديد المسؤول وتصويب الخطأ.

٧ ـ الديمقراطية عاجزة عن مواجهة الازمات :

ينسب الى الديمقراطية بأنها تعجز عن مواجهة الازمات والكوارث والاوقات الصعبة التي تتطلب اجراءات سريعة وحاسمة وسيطرة قوية. كل هذه الأمور تتطلب وجود حاكم حازم وقوي ليتمكن من المحافظة على كيان الأمة ويرعى مصالحها بقرار

---

(١) لهذا يرى الفقه بأن البلاد التي استقر فيها الحكم الديمقراطي تشهد احتراماً من الاغلبية للاقلية وتقدير ميولها وآرائها. ففي انجلترا تعتبر المعارضة في البرلمان الانجليزي خدمة هامة وجليلة تؤدي للحكم الديمقراطي. لذلك فإن زعيم المعارضة هناك يتمتع بمزايا مادية ومعنوية تمكنه من حمل رسالته على اكمل وجه. انظر العميد سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ١٤٢.

فردي وسريع. وهذا الأمر لا ينسجم مع الديمقراطية [١].

٨ ـ وأخيراً قيل بان الديمقراطية خطرة جداً لكونها تضع طلاءً من الذهب gold plated على القيود والاغلال التي يُقيد بها الناس، فتجعلهم أقل ميلاً الى التمرد والثورة ضد قيود وظلم النظام القائم [٢].

المطلب الثالث

مبررات الديمقراطية وشروط نجاحها

اذا كان من الممكن ـ كما يقول العلامة الفرنسي بارتلمي barthelemy ان نحب الديمقراطية وكان من الممكن ان نعاديها، فانه يجب التسليم بها وعدم الهروب من واقعيتها، لأن الاستمرار في نقدها لا يجدي كما لا يجدي التذمر من عودة الشتاء بزمهريره".

وحتى لا ندع المتشائمون من الديمقراطية واعوانهم يعتقدون بأننا قد استسلمنا لانتقاداتهم فإننا سنحاول الرد على بعض ما يرددونه من انتقادات واسلفنا عرضه في المطلب السابق :

١ ـ ان ما نسب الى مبدأ سيادة الأمة وهو الوجه الآخر للديمقراطية لم يكن سببه ذلك المبدأ بما حمله من معانى المشاركة الشعبية ومحاربة الحكم المطلق، وانما كان سببه اخفاق المذهب الفردي في توفير الحماية والعدالة الاجتماعية للافراد بسبب فهم ذلك المذهب ايضاً وإساءة تطبيقه.

---

(١) لمزيد من التفصيل حول أزمة الديمقراطية التقليدية راجع :
Barthelemy, Joseph et Dues, paul : Traite de droit constitutionnel. Economica. paris.1985. p. 259, 260.

الدكتور عبدالحميد متولي : القانون الدستوري والانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٣٨٢.
الدكتور سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ١٤١ وما بعدها.
الدكتور محمد كامل ليلة : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٤٨٨ وما بعدها.

(٢) Barthelemy (ouv.cit) p. 262.

٢ ـ ان الديمقراطية المنشودة والمرغوبة هي الديمقراطية الراشدة التي تضمن اسناد السلطة للشعب الحقيقي وليس الصوري، فتمارس بكل معانيها وصورها الممكنة التي تكفل مشاركة الشعب في اتخاذ القرارات خاصة الحاسمة والهامة منها، وبالتالي خضوع الحاكم لرقابة الشعب بأغلبيته وأقليته، بناخبيه وغير الناخبين فيه. فيصبح الشعب في هذه الديمقراطية مسيراً للحكومة وليس مكبلاً بقيوده.[١]

٣ ـ تمارس الديمقراطية بشكل مباشر او بشكل غير مباشر وفي كل الاحوال لا يشترط في الديمقراطية الحقيقية ان يمارس الشعب الحكم بادواته واجهزته الرسمية المبينة في الدستور، وانما يستطيع الشعب الواعي ان يكون مشاركاً للحكومة بشكل فعال ومؤثر عن طريق الرأي العام public opinion فهو ـ كما يقول الأستاذ المرحوم محمد كامل ليلة "السلاح البتّار الفعال الذي يحتفظ به الشعب، والذي يستطيع بمقتضاه ان يسقط الحكومات على الرغم من تمتعها بثقة البرلمانات[٢].

٤ ـ أن اساليب ممارسة الديمقراطية غير محددة، وبالتالي يمكن تبني أنظمة مختلفة يمكن من خلالها انتقاء الكفاءات القادرة على تحمل المسؤولية التي يفوضها له الشعب. وهذا أمر ممكن وسهل التحقيق بسبب زيادة الوعي الثقافي لدى الشعوب بعد انتشار التعليم وتقدم التكنولوجيا وكلها تؤدي الى جعل الديمقراطية حقيقة لا خيالاً ويقيناً لا شكاً او ظناً.

٥ ـ هناك كثير من البلاد تحترم فيها الاقلية مثلما تحترم الاغلبية. فيخصص للاقلية (او حزب المعارضة) كافة الظروف التي تمكنها من اعتبارها شريكاً في رسم السياسة العامة وليس الخصم المنبوذ.

٦ ـ ان ارتباط الديمقراطية بالتعدد الحزبي والتنافس السياسي بين مجموعات حزبية مختلفة لا يؤدي ـ كما قيل ـ الى ضعف الدولة وتفتتها. ان الذي يؤدي الى تفتيت الدولة هو جمودها وعدم السماح للرأي العام بالتعبير عن افكاره ووجهات نظره.

---

(١) الدكتور سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ١٤٦.
(٢) الدكتور محمد كامل ليلة : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٤٩.

صحيح ان للاحزاب أحياناً سلبيات، لكن هذه السلبيات ليست هي أوجه ملازمة للأحزاب وانما هي نتائج عارضة لممارسة غير صحيحة لبعض التنظيمات. فالتجربة الحزبية اثبتت نجاحها لدى اغلب الشعوب وكانت مصدر قوة وتعاون وليس مصدر ضعف وتفتت[1].

٧ ـ اذا كانت الديمقراطية تزيد من فرص اشتراك الشعب في ممارسة السلطة وبالتالي توزيع الصلاحيات على أفراد الشعب الامر الذي يتبعه توزيع المسؤولية ايضاً عليهم فيصعب معرفة المسؤول عن الخطأ، فإن ما تقدمه الديمقراطية من شعور وانتماء وولاء لدى أفراد الشعب، يقلل من أخطائهم ويزيد من شعورهم أيضاً بمسؤوليتهم ورفع مستوى درجات الفضيلة لديهم.

٨ ـ أما ما نسب الى الديمقراطية من أنها عاجزة عن مواجهة الأزمات بسبب افتقارها للقرار الحازم والحاسم، فان ذلك المنسوب غير دقيق لأن الحزم اللازم غير مقترن بالقرار الفردي فقط، بل ان الحزم والحسم الجماعي المدروس النابع من ارادة الشعب بشكل مباشر او غير مباشر هو اكثر فاعلية وضمانة لتحقيق الصالح العام وليس الصالح الخاص. فالديمقراطية خاضت الحربين العالميتين الأولى والثانية وخرجت منها منتصرة واكثر قوة.

وهكذا استطاع مؤيدو الديمقراطية ان يدفعوا الانتقادات ويزيلوا الغموض والسلبيات التي قد تعلق بالديمقراطية. الا ان هذا الدفاع وهذا التوضيح لا يُبرىء الديمقراطية من كل ما نسب اليها سواء ما نسب اليها كخصيصة منها او ما نسب الى كيفية ممارستها، لأن الكمال الذي لا نجده في الديمقراطية لا نجده ايضاً في النظم الأخرى.

فالديمقراطية كمذهب وكنظام تبقى أكثر النظم تحقيقاً للعدالة الانسانية واقربها للعقل والمنطق واهدأها ممارسة واسلمها وادقها نتائجاً. هي فكر وحدث وممارسة لا يمكن الاستغناء عنها او تجاهلها، بل يجب الأخذ بكل اسباب استقرارها وتوفير كافة شروط نجاحها.

---

(١) لمزيد من التفصيل راجع مؤلفنا : الاحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة. دار الثقافة للنشر والتوزيع. القاهرة ١٩٨٣.

شروط نجاح الديمقراطية

الغالبية العظمى من شعوب الارض تؤمن بالديمقراطية كمذهب، ولكن هذه الغالبية تتضاءل بشكل متفاوت ومختلف من شعب الى آخر بشأن الديمقراطية كاسلوب في الحكم، وسبب هذا التضاءل والاختلاف هو كثرة التجارب التي عاشتها الجماعات السياسية. هذه التجارب منها ما كان ايجابياً، دفع الشعوب الى الايمان المطلق بالديمقراطية وفدائها بأغلى ما يملكون حتى ارواحهم. ومن هذه التجارب ما كان سلبياً دفع الشعوب الى الكفر بالديمقراطية والدعوة الى تركها ومحاربة رموزها وأساليبها.

وما دمنا ننشد في الأحوال كلها الوصول الى خير الشعوب وتحقيق الصالح العالم لهم، والرقي بهم الى مصاف الأمم المتقدمة، ولما كان الحكم الديمقراطي الناجح يساهم في ذلك كله، فلا بد من العمل على توفير بعض الظروف وتحقيق بعض الشروط لخلق بيئة صالحة لنجاح النظم الديمقراطية. وأهم هذه الظروف والشروط :

١ ـ رفع المستوى الثقافي لدى أفراد الشعب. وهذا يأتي بداية من خلال توفير التعليم الصحيح البنّاء لدى كافة أفراد الشعب دون تكليف أي منهم رسوماً أو مصاريف قد تقعده عن التمتع بهذا الحق. فالحديث عن حق التعليم لا ينفضهم اطلاقاً عن جميع الوسائل والظروف التي تمكن أي شخص من التمتع بهذا الحق. لأن الانتقاص من هذه الوسائل أو عدم توفيرها تحت مظلة تبريرها بعدم القدرة المالية أو تحت مظلة التنظيم إنما يؤدي بالنتيجة الى حرمان فئات متعددة من هذا الحق. وكما قيل بأنه لن يكون مستقبل الديمقراطية مشرقاً ما لم تتخذ الخطوات السريعة للقضاء على الأمية [1].

٢- خلق روح المواطنة الصالحة لدى الفرد وتنمية الشعور بضرورة احترام القانون ونبذ الخارجين عليه مهما كانت صفتهم. فالمجتمع وخبراته ملك للجميع والتعدي على أي جانب من جوانب المجتمع الايجابية، إنما هو اعتداء على جميع الأفراد. هذا الأمر يتطلب من كل فرد أن يكون يقظاً على حقه وحريته مثلما يتطلب أن يكون يقظاً على الديمقراطية وحقه في الحفاظ عليها واستمرارها.

---

(١) Duverger, Maurice : institutions politiques, et droit constitutionnel (ouv.cit) p. 354.

٣ – الدقة في اختيار الأساليب التربوية القادرة على خلق جيلٍ واعٍ متحضر متفهم لحاجات مجتمعه ومتناسب مع قيم وتراث أمته لضمان الانسجام المستمر بين أفراد الشعب الواحد، وتجنب الصدامات المستمرة التي تشغل الأجهزة المعنية عن متابعة هذه الرسالة التربوية الهامة.

٤ ـ تعميق الاعتقاد بأسس ومبادىء الديمقراطية وخاصة المتضمنة منها الاحترام والتقدير لكل كائن بشري مهما كانت طاقاته ومؤهلاته، مع القدرة على التعامل معه في كل الظروف[١].

٥ ـ العمل على تقارب المستوى الاقتصادي بين الافراد ومراعاة البعد الاجتماعي بينهم قدر الامكان، لأن ذلك كفيل بتجنب الصراعات والاحقاد المتبادلة التي تقضي على جو الحب والتعاون والاحترام المتبادل بين الأفراد.

٦ ـ احترام مبدأ تكافؤ الفرص وتوفير الجو المناسب للتنافس الشريف البعيد عن كل وسائل الكذب والنفاق والتحايل وتطوير النظام الانتخابي بشكل دائم يتناسب مع مستوى أفراد الشعب.

٧ ـ ضرورة اطلاع الشعب على كافة المعلومات الصحيحة الواضحة عن شؤون الدولة الداخلية والخارجية. وهذا يتطلب وجود وسائل اعلام صادقة ونشيطة توفر للرأي العام كافة متطلبات الرأي الحر القائم على معلومات صحيحة بنّاءة تساعد في خلق مواطن قادر على ممارسة الحرية السياسية بأمان.

٨ ـ تقوية وسائل الرقابة المتبادلة بين السلطات الثلاث. لأنه لا يحد من السلطة الا السلطة. وبالتالي يجب العمل وباستمرار وبكل الوسائل المشروعة على دعم هذه السلطات والمحافظة على كرامة اعضائها ودعمهم بشكلٍ متساوٍ حتى لا تطغى سلطة على أخرى فتميل الى الاستبداد والانحراف[٢].

٩ ـ مراعاة ظروف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عند اختيار النظم

(١) لمزيد من التفصيل راجع : الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٣٨.

(٢) jennings, Sir Ivor : The law and the constitution (op.cit) p. 282.

الدستورية والسياسية التي تحدد علاقة السلطات ببعضها من جهة وبالافراد من جهة أخرى. وهو موضوع هام يتعلق بالحق والحرية مما يقضي على أي تناقض بين السلطة والحرية، ويجمعها معاً لبناء مجتمع متحضر يكفل تطوير شخصية المواطن على نحو يثري حياته ويكفل سعادته ويحقق آماله [١].

المبحث الثاني
صور الديمقراطية

تتعدّد صور مباشرة السلطة في النظام الديمقراطي وتختلف باختلاف كيفية ممارسة الشعب للسلطة [٢].

فقد يتولى الشعب ممارسة السلطة بنفسه دون وساطة أو إنابة أحد، وهنا نكون في صورة أو حالة الديمقراطية المباشرة.

وقد يتولى الشعب ممارسة السلطة عن طريق انتخاب نواب لممارسة السلطة نيابة عنه باسمه ولحسابه. وهنا نكون في صورة ما يعرف بالديمقراطية النيابية.

وقد تتم مباشرة السلطة عن طريق الجمع بين الطريقتين السابقتين المباشرة والنيابية، حيث يقوم الشعب بانتخاب من يمثله من النواب لمباشرة شؤون السلطة مع احتفاظ هذا الشعب بحق الاشتراك مع نوابه في مباشرة بعض مظاهر السلطة في صور ونشاطات معينة يحددها الدستور. وهنا نكون أزاء الصورة الثالثة للديمقراطية وهي الديمقراطية شبه المباشرة [٣].

---

(١) Duverger, M. : Institutions Politiques et Droit Constitutionnel (ouv.cit) p. 380.
الدكتور يحيى الجمل : الأنظمة السياسية المعاصرة (المرجع السابق) ص ٣١٨.
الدكتور محمود حافظ : الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٥١١.

(٢) المقصود بالشعب هنا الشعب السياسي الذين يحق لهم ممارسة السلطة سواء بطريقة مباشرة او بطريقة نيابية (الانتخاب) او بالطريقتين معاً. بعد أن تتوافر فيهم بعض الشروط التي يحددها كل نظام على حده.

(٣) الدكتور مصطفى أبوزيد فهمي : مبادىء الأنظمة السيسية. منشأة المعارف بالاسكندرية، ١٩٨٤، ص ١٤٤.

ولهذا فإن الفقه الدستوري وعلماء السياسة عندما يتحدثون عن صور الديمقراطية فانهم يوردونها في ثلاث : الديمقراطية المباشرة والديمقراطية النيابية والديمقراطية شبه المباشرة.

لذا فإننا سنخصص لكل صورة من صور الديمقراطية مطلباً مستقلاً لنلقي الضوء على أهم جوانب كل صورة من هذه الصور.

المطلب الأول

الديمقراطية المباشرة

La democratie directe

الديمقراطية المباشرة هي التي يتولى فيها الشعب السياسي ممارسة شؤون السلطة بنفسه وبشكل مباشر دون وساطة أحد. ففي هذا النوع من الديمقراطية يباشر الشعب جميع السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية. فالشعب الذي يسن القوانين والتشريعات وهو الذي ينفذها ويدير المرافق العامة، وهو الذي يحسم الخلافات بين الناس [١].

وتعد الديمقراطية المباشرة direct democracy الصورة المثلى للديمقراطية، طالما يباشر بنفسه شؤون الحكم وكافة مظاهر السلطة، دون ان ينيب أحداً عنه لممارسة السلطة. هذه الصورة هي التي طبقت وأخذ بها في المدن اليونانية القديمة مثل مدينة اثينا، حين كان الشعب يجتمع عدة مرات في العام الواحد لمناقشة المواضيع العامة والتشريع فيها وتنفيذ ما يتطلب التنفيذ بشكل مباشر او تعيين موظفين للقيام بذلك.

لقد كان الفليسوف الفرنسي جان جاك روسو J.J. Rousseau من أشد المتحمسين للديمقراطية المباشرة، لأنها هي المثل الأعلى للنظرية الديمقراطية الحقيقية والنتيجة الحتمية لمبدأ سيادة الأمة.لهذا فإن جان جاك روسو كان يرى ان أي نظام لا يتبنى

---

(١) baradat, Leon : political ideologies (op.cit) p. 51.
الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٦٢.

الديمقراطية المباشرة لا يعد نظاماً ديمقراطياً (١). لقد عبّر روسو عن ذلك في كتابه "العقد الاجتماعي" اثناء هجومه على الحكومة النيابية في انجلترا واصفاً اياها بأنها تتنافى مع الحرية ..." السيادة لا يمكن تمثيلها لأنها لا تنتقل، فهي تكمن في الارادة العامة، والارادة لا يمكن تمثيلها ... ونواب الشعب لا يمكن أن يكونوا ممثلين له، فهم ليسوا الا مجرد مندوبين عنه، ولا يمكنهم ان يقرروا شيئاً ... وكل قانون لم يوافق عليه الشعب بنفسه فهو باطل ولا يكون قانوناً ابداً. قد يظن الشعب الانجليزي أنه حر، ولكنه واهم في ظنه، فهو ليس حراً الا في أثناء فترة انتخاب أعضاء البرلمان، حتى اذا ما تم الانتخاب، فان الشعب يعود عبداً لا حول له" (٢).

الا أنه وبالرغم من مثالية الديمقراطية المباشرة، الا أنها بدأت تختفي وتتلاشى حتى في عصرها الذهبي في مدينة اثينا عندما تحولت بعض اختصاصات الجمعية الشعبية ecclesia (التي كانت تضم جميع المواطنين الاحرار في اثينا) الى مجلس منتخب صاحب القرارات النهائية فيها. ولم يعد لها تطبيقات الا في ولايات محدودة في سويسرا اهمها ولاية اوري Uri التي كانت آخر ولاية تخلت عن الديمقراطية المباشرة عام ١٩٢٨.

واذا كان الفقه الدستوري يشير الى بعض الولايات السويسرية كأمثلة على بعض الأنظمة التي تبنت الديمقراطية المباشرة، فإنه حتى في تلك الولايات لم تكن الديمقراطية تمارس بشكل مباشر وكامل لانها كانت مقتصرة فقط على ممارسة جزء من مظاهر السيادة المتمثلة في التشريع (٣).

فجان جاك روسو نفسه وان سلم بأن الديمقراطية المباشرة تحتم بأن يمارس الشعب بنفسه جميع وظائف الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية، الا أنه كان

---

(١) Gicquel, Tean et Hauriou, Andre : droit constitutionnel et institutions politiques (ouv.cit) p. 185.

(٢) لمزيد من التفصيل راجع : الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٦٣.

(٣) الدكتور مصطفى ابوزيد فهمي : مبادىء الأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ١٤٦.

الدكتور عبدالمنعم محفوظ : النظم السياسية . أسس التنظيم السياسي وصوره الرئيسية، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى ١٩٨٢، ص ٢٦١.

مقتنعاً بأنه يستحل ذلك. ولذلك اكتفى بتولي الشعب وضع القوانين وممارسة السلطة التشريعية فقط.

والواقع أن تسليمنا بأن الديمقراطية المباشرة لا يمكن أن تمارس الا من خلال الوظيفة التشريعية حيث يقوم الشعب بنفسه وبطريق مباشر بوضع القوانين اللازمة للمجتمع، لا يبتعد كثيراً عن واقع الديمقراطية المباشرة التي كانت تمارس في المدن اليونانية التي كانت تعهد بالتشريع لمجموع الشعب السياسي الحر وتترك الوظيفة الادارية والقضائية الى موظفين معينين [(١)].

مزايا الديمقراطية المباشرة

تعمل الديمقراطية المباشرة الى تجسيد السيادة الشعبية بأرقى صورها وأدقها وأصدقها لأنها لا تقل أية وساطة بين الشعب نفسه صاحب السلطة وبين الارادة العامة.

كما تعمل الديمقراطية المباشرة ايضاً على الارتقاء والارتفاع باحساس المواطن وشعوره بقيمة نفسه ورأيه ومدى تأثيره في رسم السياسة العامة للجماعة.

واذا كانت الديمقراطية المباشرة تعمل على رفض أي وساطة بين الشعب وبين حقه في التعبير عن ارادته، فإنه لا محل لوجود الأحزاب السياسية في ظلها، وإن وجدت هذه الأحزاب فإن الديمقراطية المباشرة تخلص الفرد من الدعايات الحزبية المضللة.

والديمقراطية المباشرة ترتقي بالمجتمع عن الخلافات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي قد تظهر في المجتمع بترتيب بعض الأشخاص الطبيعية او الاعتبارية او بتآمر منها تحقيقاً لمصالح خاصة وأهداف محدودة. فالديمقراطية المباشرة هي احساس مباشر ووجهة نظر مباشرة وقرار واقعي عام.

---

(١) الدكتور ابراهيم شيحا : الأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٣٦٠.
Baradat, Leon : political ideologies (op.cit) p. 65.

عيوب الديمقراطية المباشرة

بالرغم مما قيل بالديمقراطية كصورة من صور ممارسة الشعب للحكم، إلا أنها تعرضت كنظام للحكم، الى عدة انتقادات نذكر أهمها :

١ ـ استحالة تطبيق الديمقراطية المباشرة بشكل كامل، وذلك لزيادة عدد افراد الشعب الذين يحق لهم ممارسة السلطة، وزيادة مساحة الدول في الوقت الحاضر.

٢ ـ إن اتساع وظائف الدولة وتعددها واختلاف طبائعها ودقتها يتطلب خبرات ودرايات متعمقة ودقيقة لا يوجد في الدنيا نظام يستطيع أن يوفرها لكافة أفراد الشعب الذين يوكل اليهم اتخاذ القرار في الديمقراطية المباشرة [١].

٣ ـ إن اهتمام عامة الشعب نسبي ومتغير في مواضيع متعددة وهامة الى درجة لا يمكن الارتكاز عليه والاطئمنان الى صحته دائمًا.

فكثيراً ما يسوق لنا الفقه مثالاً للتدليل على عدم دقة القرار الشعبي العام من خلال ما تم في ولاية اوري Uri السويسرية عندما تمت مناقشات طويلة في تلك الولاية حول إباحة أو منع الرقص يوم الأحد، في الوقت الذي أقر شعب تلك الولاية مجموعة كاملة للقانون المدنى في جلسة واحدة.

٤ ـ قيل في انتقاد الديمقراطية المباشرة بأنها تعرض الدولة لمخاطر كبيرة بسبب ما تصرح به علناً في أمور قد تتطلب السرية.

٥ ـ وأخيراً فإن ما تعرّضت له الديمقراطية المباشرة بأنها تؤدي الى تأثير كبير من بعض الشخصيات على عامة الشعب ودفعهم الى الخضوع لرغبات محددة وشخصية بسبب التصويت العلني في الجمعيات الشعبية [٢] .

---

(١) الدكتور مصطفى ابوزيد فهمي : مبادىء الأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ١٤٧.
الدكتور ابراهيم شيحا : الأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٣٦٠.

(٢) لمزيد من التفصيل في مزايا وعيوب الديمقراطية المباشرة، أنظر :
الدكتور محمود حافظ : الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٢١٠. الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٦٥.
الدكتور ابراهيم شيحا : الأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٣٦٠.
الدكتور عبدالمنعم محفوظ : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٦١.

وفي رأينا أنه مهما قيل في الديمقراطية المباشرة من مزايا وانتقادات فإنها تبقى الانموذج الأمثل لمشاركة الشعب في حكم نفسه بنفسه، الا أن هذه المثالية لا يمكن أن تنسجم مع حاجات ومتطلبات المجتمع السياسي المعاصر.

المطلب الثاني
الديمقراطية النيابية
Le democratie representative

الديمقراطية النيابية صورة من صور الديمقراطية يقوم من خلالها الشعب بانتخاب من يمثله من النواب لممارسة السلطة باسمه ونيابة عنه.

ففي الديمقراطية النيابية لا يمارس الشعب السلطة بنفسه ومباشرة ولكنه ينيب غيره في ممارستها. لهذا فالديمقراطية النيابية تفرق بين صاحب السلطة (الشعب أو الأمة) وبين من يمارسها وهم (النواب) ممثلين في برلمان منتخب يمارس صلاحيات تشريعية تتجسد في سن القوانين وصلاحيات مالية بالموافقة على الموازنة العامة وصلاحيات سياسية في مراقبة السلطة التنفيذية بالصور التي يحددها الدستور. هذه الصلاحيات والاختصاصات التي يمارسها البرلمان نيابة عن الشعب ليست واحدة او متطابقة في كل الدول، بل تختلف باختلاف مظاهر الدساتير وفلسفاتها بسبب الاختلاف الايديولوجي لها ومدى تأثرها بعوامل تطور النظام النيابي.

ظهور وتطور الديمقراطية النيابية

لم تتكون الديمقراطية النيابية وتنشأ على أساس ايديولوجي معين، او بناء على نظرية معينة اوجدتها طفرة واحدة، وانما جاءت نشأتها مرتبطة بتطورات تاريخية معينة وبشكل خاص في انجلترا التي تعد مهد الديمقراطية النيابية، ومنها انتقلت الى غيرها من الدول وقننت مظاهرها في دساتير العديد من الدول وقوانينها الاساسية [1].

---

(١) Burdeau : droit constitutionnel et institutions politiques, 1977. p. 165.

فـفي انجلترا مـبـدأ هام ومحترم من قبل الجميع افراد وسلطات، وهو مبدأ سمو البرلمان Super macy of parlioment صـاحب السلطة العليـا خـاصـة في ظل غياب الدستور المكتوب وتبنيها لنظام الدستور غير المكتوب unwritten constitution (١).

والبرلمان في المملكة المتـحدة يتكون من مجلس اللوردات ومجلس العموم بالاضافة الى الملك اذا اردنا ان نعبر عن التركـيب الوظيـفي له على اعـتبار ان التشريع وهو أهم وظيفة للبرلمان انما يتم بواسطة الملك والبرلمان بمجلسيه.

إن الديمقراطية النيابية المطبقة في المملكة المتحدة في الوقت الحاضر لم تتم بواسطة دسـتور مكتوب يحدد كيفية ممارسة الشعب للحكم وانتخابه لنوابه وسلطات البرلمان، وانما جاءت نتيجة لتطور كبير خلال فترة زمنية واسعة ابتداء من العهد الذي كانت في تلك البـلاد مكونة من عـدة ممالك صـغيرة ما لبثت ان اتحدت في مملكة واحدة بسبب انتـشـار المسـيـحـيـة وتوجيهات الكنيسة. الا ان هذه الوحدة لم تفقد الممالك القديمة كيانها بشكل مطلق وانما ابقت لها بعض الصلاحيات المحلية التي تشرف عليها جمعية شـعـبـيـة بزعـامـة شـخص يتم اختياره ممن يشهد لهم بالقوة والعزيمة. أما المملكة الكبيرة فكانت لها جمعـيـة عـمـومية تسمى مجلس الحكماء ذي اختصاصات واسعة اهمهـا مـشـاركـة الملك في وضع القوانين وتعيين رؤساء المقاطعات والاساقفة وفرض الضرائب واعـلان الحـرب بالاضـافـة الى الاختصاصات القضائية التي كان يمارسها باعـتباره محكمة عليا. ولكنه ومع اتساع نشاطات مجلس الحكماء، الا ان أهميته كانت تتضاءل أمام اختصاصات وسيطرة الملك عليه.

كان بجانب ملك بريطانيا يوجد وباستمرار مجلس استشاري عال Great Council مكون من كـبـار الأعـيـان وملاك الأراضي ورجال الكنيسة والنبلاء. وظيفته تقديم المشورة الى الملك عندما يطلب منه بالاضافة الى اختصاصات قضائية في بعض المسائل. حتى ان قضاة المحاكم العليا في تلك البلاد كانوا يختارون من هذا المجلس.

---

(١) Jennings, Sir Ivor : The law and the constitution (op.cit) p. 137.
لهذا يقول سير ايفور جننجز " القوانين تعمل بواسطة الملكة في البرلمان وليس من الملكة".
"law are made by the Qween in parliamnt, not by the Qween the House of lords and the House commons ". Jennings (op.cit) p. 137.
انظر ايضـاً : الدكتور مصطفى ابوزيد فهمي : مبادىء الأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٩٣.

الا انه وبالرغم من وجود مثل هذه المجالس بجانب الملك، الا ان وظائفها كانت استشارية فقط، ولم يكن لقراراتها اي صفة تنفيذية لدى اي جهة، خاصة اذا ما وُجد ملك قوي يستطيع ان يتجاهل تماماً وجود هذا المجلس او ذاك مثل الملك هنري الثانى (١١٥٤-١١٨٩) والملك جان تير (١١٩٩-١٢٦١) اللذين مالا الى الانفراد الكامل بالحكم دون الرجوع الى اي مجلس خاصة في الأمور المالية وفرض الضرائب. مما اثار حفيظة كبار اعضاء المجلس خاصة رجال الكنيسة والاشراف الذين ثاروا واجبروا في النهاية الملك جان على اصدار العهد الاعظم عام (١٢١٥) Magna carta او كما يسميه البعض The Great Charter وهو أول وثيقة قانونية مكتوبة في بريطانيا الزمت الملك بضرورة أخذ موافقة المجلس الكبير على اي تشريع يتضمن فرض اي ضريبة. ومنه استمدت الدساتير الحالية مضمون بعض نصوصها الخاصة بفرض رقابة السلطة التشريعية على واردات ونفقات الدولة وضرورة اصدار موازنتها بقانون [١].

وفي عهد الملك هنري الثامن استقر المجلس الكبير The Great Council واصبح يتولى اختصاصاته كسلطة مستقلة "برلمان" خاصة في التشريع واقرار الاعمال القانونية المتعلقة بالأمور المالية وخاصة الضرائب بالاضافة الى بعض الاختصاصات القضائية في بعض المسائل التي يحيلها اليه الملك.

استمر التطور الديمقراطي بابراز دور المجلس الكبير الى جانب الملك في ممارسة السلطة حتى جاء عهد حكم الملك ادوارد الثالث الذي امتدت سلطة البرلمان (المجلس الكبير) الى البحث والفصل في بعض الاتهامات التي توجه الى كبار موظفي الدولة - خدم جلالة الملك، واصبح لقب لورد Lord يطلق على عضو المجلس الكبير، وتغير اسم هذا المجلس ليصبح اسم مجلس اللوردات House of Lord. ومنذ عام ١٩١١ فقد مجلس اللوردات اختصاصاته المتعلقة بالمسائل المالية واحتفظ باختصاصاته التشريعية والقضائية. جاء ذلك انسجاماً مع التطورات الاصلاحية في انظمة الحكم وترجيح كفة مجلس العموم المنتخب على كفة مجلس اللوردات.

(١) Jennings, Sir Ivor : The law and the constitution (op.cit) p. 12.

الدكتور انمار علي حمود : التكييف القانوني للميزانية بين الفقه والتشريع، بحث منشور في مجلة كلية الادارة والاقتصاد. العدد الأول ١٩٨٧، بغداد، ص ٣٣٩.

كان المجلس الكبير ومنذ عهد الملك هنري الثالث يتكون بالاضافة الى الاشراف وكبار رجال الدين من فارسين عن كل مقاطعة وممثلين للحضر والريف بواقع اثنين عن كل منطقة جغرافية محددة.

ان وحدة المجلس تعرضت الى الانقسام إلى مجلسين بسبب اختلاف تركيبه. مجلس يمثل اللوردات الذي يتكون من الاشراف والاساقفة وتكتسب عضويته بالوراثة، ومجلس النواب الذي يشكل بالانتخاب ويطلق عليه اسم مجلس العموم House of Commons وغدا البرلماني البريطاني مكونا من مجلسين هما مجلس اللوردات ومجلس العموم.

ولهذا فإن كلمة "برلمان" التي اصبحت تجسد الديمقراطية النيابية أول ما استعملت في القرن الثالث عشر في انجلترا للاشارة الى ذلك التجمع الذي يساهم مع الملك في ممارسة السلطة. وهي وان كانت قد استعملت في وقت مبكر في انجلترا الا ان اصلها يبدو لاتيني فرنسي مشتق من الفعل Parle والذي يعني بالفرنسي يتكلم.ولهذا فهو اصطلاح شبه معروف بل واصبح عالمياً، حيث يطلق عليه الانجليز Parliament والفرنسيون Parlement والعرب برلمان .. وهكذا. وأحيانا يطلق على المكان الذي تجتمع فيه السلطة التشريعة الحالية[١].

واذا كانت البرلمانات وليدة التاريخ الدستوري في انجلترا الذي انشأها ارستقراطية التكوين، الا ان اشتداد التيار الديمقراطي وانتشاره غيرّ من مفهوم البرلمانات وكيفية تكوينها حتى غدت هذه البرلمانات حجر الزاوية للنظم الديمقراطية، بعد ان اصبح تكوينها يتم بالانتخاب وصلاحياتها تتسع وتكبر خاصة مع تغليب المجلس المنتخب من الشعب على المجلس المعين في الأنظمة التي تأخذ بنظام المجلسين المتغايرين مثل بريطانيا والأردن[٢].

(١) موسوعة السياسة. الدكتور عبدالوهاب الكيالي، الجزء الاول ، ص ٥١٩.

(٢) لقد اسمينا نظام المجلسين هنا بنظام المجلسين المتغايرين تمييزاً عن نظام المجلسين المعمول به في كل من الولايات المتحدة الامريكية وفرنسا. ففي الولايات المتحدة الامريكية يوجد مجلسان في الكونغرس هما مجلس النواب ومجلس الشيوخ وكلاهما يشكل بالانتخاب، وكذلك في فرنسا حيث يتكون البرلمان هناك من الجمعية الوطنية Assemblee Nationale ومجلس الشيوخ Senat وكلاهما يشكل بالانتخاب المباشر بالنسبة للجمعية الوطنية وغير المباشر بالنسبة لمجلس الشيوخ. لمزيد من التفصيل راجع الدكتورة سعاد الشرقاوي : النظم السياسية في العالم المعاصر (المرجع السابق) ص ١٩٤ و ٢٨٠.

ففي بريطانيا يتكون البرلمان من مجلسي اللوردات والعموم وفي الاردن من مجلسي الأعيان والنواب.

مجلس اللوردات كان اللبنة الأولى للنظام النيابي على الرغم من عدم اتباع الديمقراطية في تشكيله واستمر حتى هذه الأيام مجلساً من مجلسي البرلمان الانجليزي. رغم ما يوجه له من انتقادات على اعتبار أنه مؤسسة رجعية من مؤسسات النظام السياسي الانجليزي الديمقراطي.

ويُرجع الفقه الدستوري والسياسي اسباب تمسك الانجليز بهذا المجلس الارستقراطي الى النفسية المحافظة للشعب الانجليزي، بالاضافة الى الخبرة الواسعة ووجهة النظر الثاقبة لأغلب اعضاء مجلس اللوردات الذين يحافظون على أيديولوجيات واعتبارات معنوية قد لا يتمكن منها النواب في مجلس العموم بسبب طبيعة تشكيله وكثرة اعبائه.

أما مجلس العموم فهو كما يقال الصورة الديمقراطية التقريبية للشعب الانجليزي. فهو صورة ديمقراطية لانه يتشكل بالانتخاب، ولكن هذه الصورة ديمقراطية كاملة او مطلقة لأن طريقة الانتخاب توسع وتضخم أهمية الحزب المنتصر طبقاً لقاعدة الفائز يأخذ الكل The winner takerall وقاعدة التكعيب الذي صاغه كل من Kendall و Stuart [1].

والواقع أن مجلس العموم هو العنصر الفعّال في البرلمان البريطانى بسبب صلاحياته الواسعة في التشريع والرقابة المالية والرقابة السياسية على الحكومة.

الحياة النيابية في الاردن بدأت في مجلس واحد في ظل القانون الاساسي لشرق الاردن ١٩٢٨ وهو المجلس التشريعي الذي كان يتكون من اعضاء بحكم وظائفهم وهم رئيس الوزراء والوزراء وممثلين منتخبين طبقاً لقانون الانتخاب الذي ينبغي ان يراعى فيه التمثيل العادل للاقليات[2].

---

(١) الدكتورة سعاد الشرقاوي (المرجع السابق) ص ٩٦.
(٢) المادة (٢٥) من القانونى الأساسي لشرق الاردن ١٩٢٨.

أمـا في ظل دسـتوري المملكة الاردنية الهاشمية ١٩٢٦ و ١٩٥٢ فاصبح مجلس الأمـة يتكون من مجلس الأعـيـان والنواب. امـا مجلس الأعـيـان فانه يشكل بالتعيين بارادة ملكيـة من فئات محددة من الشعب، وأما مجلس النواب فانه يتألف من ممثلين منتـخبين من الشعب على اساس الاقتراع العام السري والمباشر وفقاً لقانون الانتخاب. الذي يجب ان يكفل سـلامـة الانتـخـاب وحق المرشحين في مراقبة الأعمال الانتخابية وعـقـاب العـابثين بارادة الناخـبين. وفي كل الأحوال يجب ألاّ يزيد عدد أعضاء مجلس الاعيان بما فيهم رئيسه على نصف عدد أعضاء مجلس النواب [١].

هـذا وبالرغم من المكانة التي يحتلهـا مجلس الاعـيـان بسـبب طبـيـعـة تشكيله والخبرات والكفـاءات التي يحويها، الا ان مجلس النواب يبقى الأكثر صلاحية وفاعلية في الحـيـاة النيـابيـة، خـاصـة في مجال عـلاقة السلطة التشريعية بالحكومة في مجال الاسئلة والاسـتـجـوابات واعطاء الثقة وطرح الثقة واتهام الوزراء بما ينسب اليهم من جرائم ناتجة عن تأدية وظائفهم[٢].

واذا كنّا في حـديثنا عن الديمقراطية النيابية قد خصصنا نظام المجلسين بشيء من الاهـتمام، الا ان ذلـك لا يـعـنـي ان نـظام المجلس الواحـد يتـلاءم مع هذا النوع من الديمقراطية، بل العكس هو الصحيح، خاصة اذا ما كان المجلس النيابي يشكل بالكامل عن طريق الانتـخـاب العـام والسري، مما يجعله ناطقـاً حـقـيقياً باسم الشعب وممثلاً صـحـيـحـاً لممارسة الديمقراطية النيابية، خاصة اذا تبنى الدستور والقانون الاساسي لنظام التمثيل النسبي Proportional Representation[٣].

---

(١) المادة (٣٣) من دسـتـور المملكة الاردنيـة الهاشـمية، والمواد (٦٢)و (٦٣) من دسـتور المملكة الاردنية الهاشمية ١٩٥٢ المعدل.

(٢) لمجلس النواب حق اتهام الوزراء على مـا ينسب إليـهم من جـرائم ناتجة عن تأدية وظائفهم ولا يصـدر قـرار الاتهام الا باكـثرية ثلثي اصوات الاعضاء. اما المحاكمة في هذه الاحوال فتتم امام المجلس العالي. انظر المواد (٥٥-٥٩) من الدستور الاردنى الحالي.

(٣) لعل نظام المجلس الواحـد هو الاكـثر انتشاراً في العالم بشكل عام والدول العربية بشكل خاص. لمزيد من التـفـصـيل راجع الدكـتـور سليمان الطماوي : السلطات الثلاث (المرجع السابق) ص ١٠٥ وما بعدها.

أركان الديمقراطية النيابية (النظام النيابي)

يقوم النظام الديمقراطي النيابي على الأركان الأساسية التالية :

- وجود برلمان منتخب من الشعب.
- ممارسة البرلمان لسلطة فعلية.
- تأقيت عضوية البرلمان بمدة معينة.
- استقلال البرلمان اثناء مدة نيابته عن هيئة الناخبين.
- النائب في البرلمان يمثل الأمة جميعها.

أولاً ـ برلمان منتخب من الشعب :

إن أهم ما يتميز به النظام النيابي هو قيامه على وجود برلمان منتخب من الشعب. سواء كان هذا الانتخاب بطريق مباشر او بطريق غير مباشر، وسواء تكون البرلمان من مجلس واحد او مجلسين. طالما بقي المجلس المنتخب يمثل عصب الحياة النيابية وآليتها الفعّالة بسبب انتخابه الشعبي وصلاحياته الحقيقية. وفي هذه الحالة يفترض ان يكون عدد اعضاء البرلمان المنتخبين اكثر من عدد الاعضاء المعينين سواء كانوا في مجلس واحد او مجلسين.

فالنظام الدستوري المصري الحالي ممثلاً بدستور جمهورية مصر العربية ١٩٧١ المعدل تبنى نظام المجلس الواحد ممثلاً بمجلس الشعب الذي بين في المادة ٨٧ منه على أنه :

يحدد القانون الدوائر الانتخابية التي تقسم اليها الدولة وعدد أعضاء مجلس الشعب المنتخبين، على أن لا يقل عن ثلاثماية وخمسين عضواً تصفهم على الأقل من العمال والفلاحين ويكون انتخابهم عن طريق الانتخاب المباشر السري العام. ويبين القانون تعريف العامل والفلاح.

ويجوز لرئيس الجمهورية ان يعين في مجلس الشعب عدداً من الأعضاء لا يزيد على عشرة [1].

(١) المادة (٨٧) من دستور جمهورية مصر العربية ١٩٧١ المعدل بقرار مجلس الشعب الصادر بجلسة ٣٠ ابريل ١٩٨٠.

أمـا النظام الدسـتـوري الاردني فقد اناط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك. أما مجلس الأمة (البرلمان) فانه يتألف من مجلسي الأعيان والنواب.

ويتألف مجلس الأعـيان من رئيس وعدد من الأعضاء يعينهم الملك ممن استوفوا الشروط التي بيّنتها المادة (٧٥) من الدستور.

أما مجلس النواب فيتألف من أعضاء منتخبين انتخاباً عاماً سرياً ومباشراً.

وفي كل الأحـوال يجب ان لا يزيد عـدد أعـضـاء مجلس الأعيان بما فيهم الرئيس على نصف عدد أعضاء مجلس النواب.

وطالما روعـيت نسـبة الأعضاء المعينين في المجلس البرلماني الى الأعضاء المنتخبين، وبقيت في حدها المعقول الذي لا يخل بالصفة الشعبية النيابية، فانه من الخطأ استبعاد الصـفة النيابية عن اعضاء مجلس اللوردات او الاعيان في كل من بريطانيا والاردن. او عن الاعضاء المعينين في مجلس الشعب في مصر والدول التي أخذت بمثل هذه النظم [1]

ثانياً ـ ممارسة البرلمان لسلطة فعلية

إذا كـان البرلمان المنتـخب الأسـاس الرئيسي للنظام النيـابي وبدونه لا يكون هذا النظام سـوى مجرد مـسألة صـورية؛ فان النظام النيابي الديمقراطي يتطلب ايضا ان يباشر البرلمان سلطة فعلية وحقيقية.

وتكون السلطة فـعليـة وحـقيقية اذا كان قرار البرلمان نهائياً وتنفيذياً، بمعنى ان يملك ممارسـة السلطة المنوطة به دون الرجـوع الى شـخص او هيئة أخرى لاقرار ما يتم التوصل اليه ضمن صلاحياته.

---

(١) الدكـتور سليمان الطماوي : السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة (المرجع السابق) ص ٨٤ وما بعدها. الدكتور ابراهيم شيحا : الأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص

ومن الدسـاتير التي اخـذت بنظام التـعـيين الى جانب نظام الانتخاب في البرلمان دستور الكويت حـيث جـاء في المادة (٨٠) منه "يتألف مجلس الأمـة من خمسين عـضـواً ينتـخـبون بطريق الانتـخـاب العام السري المباشر ... ويعتبر الوزراء غير المنتخبين بمجلس الأمة أعضاء في المجلس بحكم وظائفـهم. انظر كذلك المادة (٤٣) من دسـتـور دولة البحرين. الأحكام الدستورية للبلاد العربية. الموسوعة السابقة الذكر.

ولعلّ التشريع واقرار الموازنة العامة ومراقبة السلطة التنفيذية هي اهم صلاحيات البرلمان الحالية بوجه عام وفي أغلب دساتير العالم ان لم يكن كلها.

أما اذا اقتصرت وظائف اي مجلس على مجرد الاقتراح او ابداء الرأي او تقديم المشورة تلقائياً او عندما يطلب منه، فإن ذلك لا يجعله برلمانا نيابياً يجسد الديمقراطية النيابية، ولو كان ذلك المجلس يتألف كلياً او جزئياً بالانتخاب، بغض النظر عن تسمية البرلمان. لأن التسميات تختلف وتتنوع والعبرة في هذه الحالة كما ذكرنا بتكوينها واختصاصاتها (١).

ومن التسميات المعروفة للبرلمانات في الدول العربية :

- مجلس الأمة كما هو في الاردن والكويت وتونس
- ومجلس الشعب في كل من مصر وسوريا
- ومجلس النواب في لبنان والمغرب
- والمجلس الوطني في العراق ودولة الامارات العربية والبحرين
- مجلس الشورى في اليمن وقطر
- المجلس النيابي في موريتانا .

ثالثاً ـ انتخاب البرلمان لمدة محددة

وجد البرلمان ليعبر النواب فيه عن ارادة الأمة وتوجهاتها ويعملون من أجل تحقيق سياساتها بالوجه الذي ترضاه وتعتقد انها تلبي رغبات وحاجات مجموع افراد الشعب وتطور الدولة. ولضمان تحقيق هذا الهدف لا بد من ضرورة ايجاد آلية قانونية شعبية تراقب هؤلاء النواب تدعم من يثبت اهليته وقدرته على ذلك، وتلفظ

---

(١) أما مجلس الشورى في جمهورية مصر العربية فهو ليس برلماناً او جزءاً من برلمان وانما هو مجلس استشاري فقط يؤلف من مائتين وعشرة أعضاء. وينتخب ثلثا اعضاء المجلس بالاقتراع السري والعام على ان يكون نصف هذا العدد من العمال والفلاحين، ويعين رئيس الجمهورية الثلث الباقي. اما اختصاصات هذا المجلس فتنحصر بابداء الرأي وبالاقتراحات الخاصة بتعديل الدستور او القوانين الاساسية وخطط التنمية ومعاهدات الصلح والتحالف ومشروعات القوانين وما يحيله اليه رئيس الجمهورية. راجع المواد (١٩٤) و (١٩٥) من دستور جمهورية مصر العربية، وقانون مجلس الشورى رقم (٢١٠) لسنة ١٩٨٠.

وتخلع من لا يستجيب لمسؤولياته ويعمل على تقديرها واحترامها. لذلك تشترط الديمقراطية النيابية وطبيعة النظام النيابي تحديد مدة الفصل التشريعي اي المدة التي يقضيها نواب الأمة في البرلمان منذ الانتهاء من اجراءات انتخابهم وظهور نتائج الانتخابات النيابية.

لهذا يجب دائمًا ان يكون انتخاب البرلمان لمدة محددة، يجري بعدها اجراء انتخابات عامة لانتخاب برلمان جديد.

ولا شك ان مثل هذا الركن في النظام النيابي يوفر للديمقراطية النيابية وسيلة رقابة شعبية ناجحة عن طريق الناخب الذي لا يُعيد انتخاب النائب الا اذا اثبت قدرته على تحمل مسؤوليته وتمثيل الأمة على خير وجه. وبالتالي فإن تحديد مدة نيابة البرلمان بأجل معلوم يؤدي الى شعور النواب باستمرار بالمسؤولية، ويجنب الشعوب خطر الاستبداد البرلمانى الذي عانت منه في حقبات تاريخية متباينة.

أما المدة التي يجب أن تتحدد بها أعمار البرلمانات، فقد اختلفت من دستور الى آخر. منها من وقتها باربع سنوات كما هو الحال بالنسبة لمجلس النواب الامريكي والبلجيكي والاردنى ومجلس الشعب السوري، ومنها من وقتها بخمس سنوات كما هو الحال بالنسبة لمجلس الشعب في مصر مجلس الأمة في تونس ومجلس العموم في بريطانيا . بل ذهبت بعض الدساتير الى تحديد هذه المدة بست سنوات كما هو الحال بالنسبة لمجلس النواب المغربي، اذ تصنف هذه المدة بالمدة الطويلة التي قد تفقد البرلمان طابعه التمثيلي.

لذلك فإن معظم الدساتير الحالية تحدد مدة نيابة البرلمان بفترة تتراوح بين اربع وخمس سنوات، حيث يعتبر أغلب الفقه المدة بالفترة الوسيطة التي تجمع بين مبدأ استقرار الحياة النيابية من جهة وفاعلية الرقابة الشعبية من جهة أخرى (١).

لذلك قيل بأن الانتخابات الدورية العامة للبرلمان وفي فترات زمنية معقولة توفق

---

(١) قليل من الدساتير الحديثة من حددت مدة البرلمان بثلاث سنوات مثل ذلك ما كان ينص عليه دستور اليمن الديمقراطية.

بين استقلال البرلمان والاحتفاظ بسلطة الأمة [1].

رابعاً ـ استقلال البرلمان عن ناخبيه أثناء الفصل التشريعي

تنتهي مهمة الناخبين بانتهاء اجراءات انتخاب اعضاء البرلمان ليتولى البرلمان ممارسة السلطة باسم الشعب ونيابه عنه. ولهذا فالنظام النيابي لا يمنح الشعب اي حق من حقوق الديمقراطية المباشرة كالاقتراح الشعبي او الاستفتاء الشعبي او الاعتراض الشعبي. ولا يحق له كذلك الأمر بحل البرلمان او عزل النائب وهكذا. ان هذا الموضوع ليس نظرياً فحسب، بل له تطبيقات قانونية. فمجلس الدولة الفرنسي (القضاء الاداري) قرر بطلان بعض قرارات المجالس البلدية التي استأنست بالرأي العام باستفتاء أهل البلدة.

لهذا فإن البرلمان في النظام النيابي ينفرد بممارسة السلطة اثناء نيابته مستقلا عن الناخبين الذين لا يحق لهم مشاركته السلطة بأي وجه.

واستقلال البرلمان عن ارادة الشعب يفترض بداية استقلال ارادة النواب عن ارادة ناخبيهم وتحريرهم من وجهة نظر الناخبين اثناء تمثيلهم لهم. ولهذا فان الديمقراطية النيابية او النظام النيابي لم تسلم بنظرية الوكالة الالزامية او الاستقالة على بياض التي سادت قبل الثورة الفرنسية وادت الى تبعية النواب لجمهور ناخبيهم وخضوعهم لهم بشكل مطلق[2].

لذلك كان من أول ما قامت به المجالس النيابية بعد الثورة الفرنسية هو الغاء الوكالات الالزامية التي كانت قد صدرت قبل الثورة ولهذا كانت من الرسائل التي وجهت للنواب في تلك التي خاطبتهم قائلة "اذن ما عليكم اذا ما تمسكتم بفكرة التوكيلات الا أن تدعوا توكيلاتهم تأخذ مقاعدكم وتعودوا مطمئنين الى منازلكم" [3].

---

(١) الدكتور محمد كامل ليلة : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٥٤٨.
الدكتور عبدالحميد متولي : القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٧٢.

(٢) لمزيد من التفصيل في موضوع الوكالة الالزامية والاستقالة على بياض راجع ص (   ) من هذا المؤلف.

(٣) لقد عبر عن ذلك الاتجاه كوندرسيه في الجمعية التأسيسية الفرنسية بقوله "انني كنائب عن الشعب، أعمل ما أعتقد أنه في صالح الشعب، وقد انتخبت لاشرح آرائي أنا لا آراء الناخبين، واستقلالي التام في عرض آرائي هو أول واجباتي نحو الناخبين". لمزيد من التفصيل راجع =

خامساً ـ النائب في البرلمان يمثل الأمة كلها

تبنت الثورة الفرنسية هذا المبدأ واصبح ركناً من أركان النظام النيابي فيما بعد.

وقد جاء اهتمام رجال الثورة الفرنسية ومن تبعهم في توضيح وترسيخ هذا المبدأ رداً على ما كان شائعاً من أن أعضاء الهيئات العمومية هم وكلاء عن دوائرهم الانتخابية وليسوا ممثلين عن الأمة كلها.

ان اهتمام الثورة الفرنسية لم يبقَ فكراً نظرياً او فلسفياً فقط، وانما تجسد فيما قرره دستور ١٧٩١ في مادته السابعة حيث جاء فيها "ان النائب يمثل الأمة جميعها لا الدائرة التي قامت بانتخابه".

وقد نصت كثير من الدساتير الحديثة على هذا المبدأ. ومن هذه الدساتير الدستور اللبناني اذ قرر في المادة (٢٧) بأن "عضو مجلس النواب يمثل الأمة جمعاء" وكذلك الدستور التونسي والدستور المصري ١٩٢٣، ودستور ١٩٣٠. ولكن اغفال بعض الدساتير النص على هذا المبدأ لا يعني عدم الأخذ به في ظل النظام النيابي. اذ يرى جانب كبير من الفقه بأنه وعلى الرغم من عدم النص بأن النائب يمثل الأمة جمعاء، فإنه يمكن الاستدلال عليه باستنتاجه من مفهوم بعض نصوص الدستور.

ويضرب الفقه الدستوري مثالاً تقليدياً لمفهوم تمثيل النائب للأمة بأجمعها وليس لدائرته الانتخابية الا وهو ما قرره رئيس الجمعية الوطنية الفرنسية عام ١٨٧١ من رفضه لقبول استقالة نواب مقاطعتي الالزاس واللورين اثر احتلالهما من قبل المانيا وانسلاخهما عن فرنسا بمقتضى المعاهدة الالمانية الفرنسية التي اعقبت حرب السبعين، وقرر بأنه وعلى الرغم من التغيير الذي طرأ على مناطقهم وسكانها الذين انتخبوهم، فإنهم ـ أي نواب الالزاس واللورين ـ يجب ان يظلوا نواباً عن كل الشعب الفرنسي كله [1].

= الدكتور عبدالحميد متولي : القانون الدستوري والأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ١٧١.
الدكتور سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ١٦٤.
الدكتور محسن خليل : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٦٤.
الدكتور محمد كامل ليلة : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٥٤٥.

(١) الدكتور عبدالحميد متولي : القانون الدستوري والأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ١٧١.

ويمكننا أن نضيف ايضاً الى هذا المثال التقليدي مثالاً حديثاً تجسد في استمرار تكوين مجلس النواب الاردنى من نواب الضفة الشرقية ونواب الضفة الغربية، رغم احتلال اسرائيل للضفة الغربية منذ عام ١٩٦٧، وبقاء الأمر على هذا الحال حتى عام ١٩٨٨ حيث صدرت الارادة الملكية بفك الارتباط القانوني والاداري بين الاردن والضفة الغربية استجابة لمقررات مؤتمر الرباط ورغبة الجامعة العربية في ذلك.

علاقة النظام النيابي بالديمقراطية

اذا كنا قد سلمنا مع غالبية الفقه الدستوري والسياسي ان الديمقراطية المباشرة التي تمارس من خلال الشعب كافة مظاهر السلطة بنفسه هي ادق واقرب صور الديمقراطية الى الحقيقة، فان الديمقراطية النيابية ما زالت تثير التساؤل والجدل بين غالبية الفقه أيضاً.

هل تُعد ارادة البرلمان ارادة الشعب الحقيقية. وما هو التكييف القانونى لعلاقة البرلمان بالشعب.

لقد اختلفت الاجابات على هذا التساؤل، ولكننا يمكن ان نشير في هذا المجال الى أهم النظريات التي حاولت الاجابة على ذلك الا وهي نظرية النيابة، ونظرية العضو.

(أ) نظرية النيابة Theorie de la representation

تستمد نظرية النيابة مضمونها من القانون الخاص. وهي تفسر العلاقة بين البرلمان بالشعب على اساس العلاقة بين الوكيل والموكل.

لهذا فإن الفقهاء الفرنسيين الذين تبنوا هذه النظرية ودافعوا عنها اثناء انتصار الثورة الفرنسية تصوروا ان البرلمان وكيلاً عن الأمة يأتي بتصرفات قانونية ترتب آثاراً ونتائج ليس في ذمته (البرلمان) ولكن في ذمة الشعب الذي هو بمثابة الموكل. وكأن الشعب هو الذي قام بتلك التصرفات [1].

---

(١) Barthelemy, Joseph et Duez, paul : Traite de droit constitutionnel (ouv.cit) p. 86.
الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٧٢.
الدكتور عبدالمنعم محفوظ : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٧٥.

وبناء عليه، فإن نظرية النيابة تؤدي الى التسليم بعدم وجود اي تعارض بين السيادة الشعبية (الديمقراطية الحقيقية) والنظام النيابي.

هذا وبالرغم من سهولة وبساطة هذا التفسير، الا أنه تعرض الى عدة انتقادات نذكر منها :

- تقوم نظرية النيابة على افتراض أن الأمة شخص اعتباري وهذا الافتراض كان على مر الزمن محل انتقاد الفقه الدستوري لما يترتب عنه من وجود شخصين اعتباريين في وقت واحد وهما الدولة والأمة مع ما يترتب على ذلك من نتائج مختلفة ومتعارضة في آن واحد أيضاً.
- ان التسليم للأمة بالشخصية الاعتبارية لا يعطيها القدرة على أن توكل أحداً، لان التوكيل يفترض التعبير عن الارادة. وهذا غير متصور بالنسبة لشخص اعتباري غير حي[1].
- ان تصور وجود وكالة بين الأمة واعضاء البرلمان، يفترض وجود ارادة الأمة قبل وجود البرلمان، ولكن الحقيقة ان ارادة الأمة لم توجد الا بعد انتخاب البرلمان الذي اصبح يعبر عنها بعد تكوينه.
- الارادة قدرة شخصية لا يمكن فصلها عن صاحبها. ولذلك قرر فلاسفة الثورة الفرنسية بأن ارادة الأمة في الأمر والنهي لا يمكن تجزئتها او التنازل عنها. فكيف تتنازل الأمة عن ارادتها وسيادتها لغيرها وهو البرلمان. ولذلك فإن نواب الأمة ليسوا أكثر من مندوبين عنها وليسوا ممثلين للارادة العامة.

وخلاصة القول بأن نظرية النيابة قد تعرضت لعدة انتقادات اوصلتها في النهاية الى وصفها بأنها لا تصلح لتفسير علاقة النظام النيابي بالديمقراطية[2].

---

(١) الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٧٢.
الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٥٢.

(٢) Gicquel J. et Hauriou, A. : droit constitutionnel et institutions politiques (ouv.cit) p. 305.
الدكتور محمد كامل ليلة : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٥٢٩.
الدكتور سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ١٥٨.

(ب) نظرية العضو Theorie de l'organe

تقوم نظرية العضو على وحدة الشخصية وهي شخصية افراد الشعب مجتمعين la perssonne collective، ومنهم البرلمان الذي يعبر عن ارادتهم.

ولهذا فإن ارادة الشعب وفقاً لنظرية العضو لا تنفصل عن ارادة البرلمان. لأن البرلمان بما فيه من نواب هو جزء لا يتجزأ من مجموع افراد الشعب، يقوم بمهام معينة مناطة به للشعب فهي أشبه بأي عضو من أعضاء الجسم الذي يقوم بمهام معينة لصالح الجسم دون ان ينفصل عنه (١).

هذا وعلى الرغم من محاولة نظرية العضو تجنب الانتقادات التي وجهت الى نظرية النيابة بما أوجدته من شخصيتين اعتباريتين وما ترتّب على ذلك من نتائج، فان نظرية العضو لم تسلم ايضاً من النقد الذي ينصب أساساً على اعتماد هذه النظرية على المجاز والخيال وبشكل خاص اعترافها للأمة بالشخصية الاعتبارية وما يمكن أن يؤدي ذلك الى استبداد البرلمان وانتهاك حقوق وحريات الأفراد.

فنظرية العضو لا تفصل بين ارادة الحاكم وهو البرلمان والمحكوم وهو الشعب ولا تمُكن الثانى من الاعتراض على ما يقرره الأول مهما كان جائراً وظالماً.

النظرية الواقعية

وجهة النظر الواقعية العملية أبداها بعض الفقه، بل أغلبهم بعد الانتقادات الثقيلة التي وجهت الى كل من نظرية النيابة ونظرية العضو.

فقد كثرت الافتراضات والمجازات في تفسيرات النظريتين السابقتين المجردة البعيدة عن الواقع القانونى الصحيح.

فالنظام النيابي او الديمقراطية النيابية لم تظهر وتنتشر في الأنظمة السياسية المقار ة الا كضرورة سياسية وقانونية، بعدما تعثرت الديمقراطية المباشرة واستحال تطبيقها في الوقت الحاضر رغم مثاليتها.

---

(١) من أهم انصار هذه النظرية الفيلسوف الالماني Gierke الذي يقول بأن الأمة شخص معنوي لا يمكن أن يعبر عن ارادته الا بواسطة أعضائه ومنها البرلمان. أنظر :
Barthelemy et Duez : Traite de droit constitutionnel (ouv.cit) p. 87.

وطالما أن النظام النيابي لا يتعارض مع مبدأ سيادة الأمة او سيادة الشعب على اعتبار أن البرلمان ينتخب من الشعب ويمارس اختصاصاته تحت رقابته، فإنه ليس مهمًا ان نفسر علاقة النظام النيابي بالديمقراطية وتكييف هذه العلاقة تكييفاً قانونياً، بل المهم المحافظة على مبدأ مشاركة الشعب في الحكم سواء كان ذلك بشكل مباشر او نيابي ولذلك فإن النظام النيابي لا يتعارض بل ينسجم ويتفق مع الديمقراطية والاعتبارات العملية لامكانية ممارستها في الوقت الحاضر. أما اذا كان هناك بعض مظاهر التعارض بين النظام النيابي والديمقراطية، فإن مصدر هذا التعارض ليس في طبيعة او جوهر النظام النيابي، بل في تطبيقاته الخاطئة في بعض الدول التي لم يكتمل بها النضج السياسي [١].

ونظراً لاهمية وانتشار الديمقراطية النيابية في الوقت الحاضر، بسبب واقعيتها وعمليتها، فقد اصبحت المظلة العامة لأغلب الأنظمة الديمقراطية المعاصرة ومنها ينطلق الفقه الدستوري والسياسي للحديث عن صور الأنظمة الديمقراطية المعاصرة0

وحيث أن هذا الموضوع يتطلب شرحاً واسعاً لمختلف جوانبه فإننا سنخصص له فصلاً مستقلاً من هذه الدراسة فيما بعد.

---

(١) Barthelemy et Duez : Traite de droit constitutionnel (ouv.cit) p. 88.

الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٧٥.

الدكتور محمد كامل ليلة : النظم السياسي (المرجع السابق) ص ٥٤١.

الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٥٧.

الدكتور سليمان الطماوي : النظم السياسةي والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ١٦٠.

الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٢٧٣.

الدكتور محمود حافظ : الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٣١٤.

الدكتور عبدالحميد متولي : القانون الدستوري والانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ١٧٦.

المطلب الثالث

الديمقراطية شبه المباشرة

La Democraite Semi-directe

الديمـقـراطية شبه المباشرة او كما يسميها البعض الديمقراطية نصف المباشرة [١]. هي ممارسـة للحكم تقع بين الديمـقراطية المباشرة وبين الديمقراطية النيابية. فهي من حيث المبدأ ديمقراطية نيابية مطعمة ببعض مظاهر الديمقراطية المباشرة.

فـفي الديمـقـراطيـة شـبـه المباشرة تفوض الأمة سلطاتها الى هيئة منتخبة ممثلاً بالبرلمان مع احـتـفـاظ الشعب لنفسه ببعض الصلاحيات الهامة ليتخذ القرار المناسب بشأنها بنفسـه عندما يتطلب الأمر ذلك. لهذا يمكن القول ثانية بأن الديمقراطية شبة المبـاشرة هي مـزيج من الديمقراطية النيابية والديمقراطية المباشرة يبقي للشعب سلطة معينة يباشرها بنفسه الى جانب السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية.

ومن هذا المنطلق وهذا التـصـور للديمقراطية شبة المباشرة، فإن بعض الفقه يذهب الى القـول بأن الشـعب في الديمقراطية شبة المباشرة يصبح سلطة رابعة وتزداد أهميته على حساب البرلمان[٢].

وتعـود نشأة الديمـقـراطيـة شـبـة المباشرة الى أوائل القرن العشرين بسبب أزمة الديمـقـراطيـة النيابية ورغبة الشعوب المساهمة بشكل مباشر في بعض مظاهر الحكم دون الاقتصار على حقهم في انتخاب النواب مع الابقاء على الديمقراطية النيابية كقاعدة اساسية للحكم[٣].

---

(١) الدكـتور مصطفى البارودي : الوجيز في الحقوق الدستورية، مطبعة جامعة دمشق ١٩٦٠، ص ٢٧٣.

الدكتور سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ١٦٧.

(٢) الدكتور سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ١٦٧.

الدكتور محمد كامل ليلة : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٥٠٩.

(٣) أخـذت الولايات المتـحـدة الامـريكية وسويسرا ببعض مظاهر الديمقراطية شبة المباشرة في وقت مبكر على هذا الميعاد. لكن الانتشار الملموس كان مع بداية القرن العشرين.

مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة

يتفق فقهاء القانون الدستوري على مظاهر ثلاثة رئيسة من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة يمكن إعمال أحدها او كلها مجتمعة في ظل النظام النيابي المتطوّر وهي : الاستفتاء الشعبي، الاقتراح الشعبي، والاعتراض الشعبي. بينما يختلف هؤلاء الفقهاء على مظاهر ثلاثة أخرى هي : حق الناخبين في إقالة النائب وحل البرلمان، وعزل رئيس الجمهورية. وسبب الاختلاف في رأيي هنا يعود الى أن المظاهر الثلاثة الأخيرة تتعارض مع النظام النيابي تعارضاً صارخاً ومطلقاً ولا يمكن القول بامكان تحقيق الانسجام بينها وبين الديمقراطية النيابية من حيث المبدأ.

أ ـ المظاهر الرئيسة للديمقراطية شبه المباشرة :

(١) الاستفتاء الشعبي Referendum Populaire

الاستفتاء الشعبي أو كما يسميه البعض التصويت الشعبي هو أخذ رأي الشعب (الشعب السياسي) في موضوع معين. وهذا الموضوع قد يتعلق بمشروع قانون ويسمى في هذه الحالة بالاستفتاء التشريعي، وقد يتعلق بموضوع آخر غير القوانين ويسمى بالاستفتاء السياسي[١].

ولدى عرض الموضوع ـ أي كان طبيعته ـ على الشعب فإن حقه ينحصر بالموافقة او عدم الموافقة فقط، دون حقه في اجراء أي تعديل عليه.

ويذهب بعض الفقهاء الى ضرورة التفرقة بين الاستفتاء الشعبي الموضوعي

---

(١) Duverger, M. : institutions politiques, et droit,constitutionnel (ouv.cit) p. 94.
الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٨٤.
الدكتور رمزي الشاعر : النظرية العامة للقانون الدستوري . منشورات جامعة الكويت ١٩٧٢، ص ٣١٥.
الدكتور مصطفى البارودي : الحقوق الدستورية (المرجع السابق) ص ٢٧٥.
الدكتور مصطفى ابوزيد فهمي : مبادىء الأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ١٥١.
الدكتور عبدالحميد متولي : نظرات في أنظمة الحكم في الدول النامية. منشأة المعارف بالاسكندرية ١٩٨٥، ص ٢٠٦.
الدكتور محسن خليل : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٤١.

كمظهر ديمقراطي عندما يكون مضمونه موضوعاً معيناً، وفي هذه الحالة يسمى (Referendum) وهو المقصود بهذه الدراسة، وبين الاستفتاء الشعبي الشخصي عندما يكون مضمونه استطلاع رأي الشعب في شخص معين، وفي هذه الحالة يسمى (Plebiscite) . لكن هذه التفرقة لم تلق موافقة أغلب الفقه وعلى رأسهم فيدل Vedal وديفرجيه Duverger حيث يعتقد بأن هذه التفرقة لا تستند الى أساس قانوني وانما الى ظروف خاصة بفرنسا فقط [١].

واذا كان الاستفتاء التشريعي هو الممارسة الديمقراطية الحقيقية، حيث يقرر الشعب بنفسه أمراً معيناً عندما يعرض عليه كمشروع قانون، فإن هذا النوع من الاستفتاء ينقسم الى عدة صور استناداً الى معايير متعددة.

- فهو من حيث موضوعه، ينقسم الى استفتاء دستوري اذا تعلق باقرار الدستور او تعديله، واستفتاء تشريعي اذا تعلق الاستفتاء بمشروع قانون عادي[٢].

- وهو من حيث وجوب اجرائه، ينقسم الى استفتاء اجباري حيث يوجب الدستور اجراءه. واستفتاء اختياري حيث ينص الدستور على إمكانية اجرائه في بعض المسائل ولكن ليس بصيغة الوجوب وانما يترك اجراؤه لرغبة الحاكم او مجموعة من الشعب.

- وهو من حيث قوة الزامه. ينقسم الى استفتاء ملزم واستفتاء استشاري غير ملزم. ويكون الاستفتاء ملزما اذا كانت نتيجته ملزمة يتقيد بها البرلمان والحكومة، اما اذا كان البرلمان والحكومة غير مقيدة بنتيجة الاستفتاء فيكون استشارياً فقط.

- وهو من حيث ميعاد اجرائه ينقسم الى استفتاء سابق واستفتاء لاحق. ويكون

---

(١) Duverger, M. : institutions politiques, et droit constitutionnel (ouv.cit) p. 95.
الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٨٦.

(٢) يذهب بعض الفقهاء الى تقسيم الاستفتاء الشعبي من حيث موضوعه الى استفتاء دستوري او كما يسمونه التصويت التأسيسي Referndum Constinant واستفتاء تشريعي R. legislatif واستفتاء اداري R. Administratif واستفتاء مالي R. Financier. وهم في كل الأحوال يؤكدون بأنه لا يجوز الاستفتاء الشعبي على أحكام القضاء (المقررات القضائية). لمزيد من التفصيل راجع : الدكتور مصطفى البارودي : الوجيز في الحقوق الدستورية (المرجع السابق) ص ٢٧٦.

الاستفتاء الشعبي سابقاً عندما يتقرر عرض مشروع القانون على الشعب من حيث المبدأ لاخذ رأيه فيه ليُصار الى استكمال اجراءات سنه اذا ووفق عليه. أما الاستفتاء الشعبي اللاحق فهو الذي يتم بعد وضع القانون بواسطة البرلمان، الا انه لا ينفذ الا بموافقة الشعب عليه [١].

لقد خلت دساتير المملكة الاردنية الهاشمية الثلاثة من أي نص يوجب او يجيز الاستفتاء الشعبي بأي صورة من الصور، وذلك انسجاماً مع مبدأ سيادة الأمة الذي اتجه الى الأخذ به القانون الاساسي لشرق الاردن لعام ١٩٢٨ ودستور المملكة الاردنية الهاشمية ١٩٤٦ ونص عليه صراحة دستور المملكة الاردنية الهاشمية ١٩٥٢ [٢].

أما اكثر الدساتير العربية أخذاً بمظاهر الاستفتاء الشعبي فهو دستور جمهورية مصر العربية ١٩٧١ المعدل. ومن أهم هذه المظاهر ما ورد في مواده التالية :

المادة (٧٤) : قرارات واجراءات استثنائية لرئيس الجمهورية

لرئيس الجمهورية اذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية او سلامة الوطن او يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري أن يتخذ الاجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر، ويوجه بياناً الى الشعب، ويجري الاستفتاء على ما اتخذه من اجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها" [٣].

---

(١) لمزيد من التفصيل راجع : Barthelemy et Duez : Traite de droit constitutionnel (ouv.cit) p. 114.

الدكتور محسن خليل : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٤٢.

الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٨٤.

الدكتور سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ١٦٩.

الدكتور عبدالحميد متولي : القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٧٩.

(٢) تنص المادة (٢٤) من دستور المملكة الاردنية الهاشمية الحالي على أنه :

١ - الأمة مصدر السلطات

٢- تمارس الأمة سلطاتها على الوجه المبين في الدستور.

(٣) وهذه المادة مقتبسة من المادة (١٦) من الدستور الفرنسي ١٩٥٨ (دستور ديجول). وننبه هنا ان الاجراءات التي يمكن ان تصدر وفق هذه المادة لا يمكن دستورياً الغاؤها الا باستفتاء آخر. ثم انه اذا رفض الشعب الموافقة على تلك الاجراءات في الاستفتاء، فانها تبطل بالنسبة للمستقبل فقط، لأن الدستور لم ينص على الالغاء بأثر رجعي. لمزيد من التفصيل راجع :

الدكتور سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٤٧٩.

المادة (٧٦) : انتخاب رئيس الجمهورية

"يرشح مجلس الشعب رئيس الجمهورية ويعرض الترشيح على المواطنين لاستفتائهم فيه ... ويعتبر المرشح رئيساً للجمهورية بحصوله على الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا اصواتهم في الاستفتاء، فإن لم يحصل المرشح على هذه الأغلبية رشح المجلس غيره، وتتبع في شأن ترشيحه وانتخابه الاجراءات ذاتها".

المادة (١٣٦) حل مجلس الشعب

"لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب الا عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب، ويصدر رئيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلس واجراء الاستفتاء خلال ثلاثين يوماً، فاذا أقرت الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا اصواتهم الحل، أصدر رئيس الجمهورية قراراً به".

المادة (١٨٩) تعديل الدستور

"لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الشعب طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، ويجب أن يذكر في طلب التعديل المواد المطلوب تعديلها والاسباب الداعية الى هذا التعديل. فاذا كان الطلب صادراً عن مجلس الشعب، وجب أن يكون موقعاً من ثلث أعضاء المجلس على الأقل.

وفي جميع الأحوال يناقش المجلس مبدأ التعديل ويصدر اقراره في شأنه بأغلبية اعضائه، فاذا رفض الطلب لا يجوز اعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل مضي سنة على هذا الرفض.

واذا وافق مجلس الشعب على مبدأ التعديل، يناقش بعد شهرين من تاريخ هذه الموافقة المواد المطلوب تعديلها، فاذا وافق على التعديل ثلث عدد اعضاء المجلس، عرض على الشعب لاستفتائه في شأنه.

فاذا ووفق على التعديل أعتبر نافذاً من تاريخ اعلان نتيجة الاستفتاء.

المادة (١٩٣) إقرار الدستور والعمل به

"يعمل بهذا الدستور من تاريخ إعلان موافقة الشعب عليه في الاستفتاء"[١].

هذا وقد أخذت الدساتير العالمية والدساتير العربية بالاستفتاء الشعبي بنسب متفاوتة وحالات معينة ومختلفة، الا اننا وبشكل خاص نرى ان الدساتير التي تبنت مبدأ سيادة الشعب، قد تبنت الاستفتاء الشعبي بشكل واضح وملموس في مسائل ومواضيع مختلفة، مثل الدستور السوري الذي يخول رئيس الجمهورية الحق في استفتاء الشعب في القضايا الهامة. أما الدساتير التي تبنت مبدأ سيادة الأمة رفضت في اغلبها الأخذ بالاستفتاء الشعبي[٢].

(٢) الاقتراح الشعبي L'initiative Populaire

يقصد بالاقتراح الشعبي إعطاء عدد معين من افراد الشعب السياسي (الناخبين) حق اقتراح مشروعات قوانين امام البرلمان الذي يجب عليه ان يناقشه ويتخذ القرار المناسب بشأنه اما بالموافقة عليه او رفضه[٣].

والاقتراح الشعبي وان كان يمثل مساهمة شعبية فعلية في التشريع، الا انه يبقى

---

(١) هذه هي أهم حالات الاستفتاء الشعبي الاجباري الملزم التي وردت في دستور جمهورية مصر العربية ١٩٧١ المعدل. كما أن هناك حالات اختيارية بينها الدستور مثل مسؤولية مجلس الوزراء كما نصت عليها المادة (٢١٧) من الدستور.
وللمقارنة مع حالات الاستفتاء الشعبي في دستور الجمهورية العربية السورية الحالي انظر المواد (٨٤) المتعلقة بانتخاب رئيس الجمهورية، و (٢١١) المتعلقة في القضايا الهامة المتعلقة بمصالح البلاد، و (١٥٦) المتعلقة باقرار الدستور ونفاذه. أما تعديل الدستور فلا يحتاج الى استفتاء شعبي. انظر الأحكام الدستورية للبلاد العربية.

(٢) أما بالنسبة للدستور الفرنسي الحالي ١٩٥٨ المعدل فقد أخذ بالاستفتاء التشريعي في حالتين
- حالة تعديل الدستور ، م/٨٩.
- حالة مشروعات القوانين المتعلقة بتنظيم السلطات العامة او باقرار اتفاق بين مجموعة الدول الفرنسية او الخاصة بالاذن بالتصديق على بعض المعاهدات .
Duverger, institutions politiques (ouv.cit) p. 95.

(٣) Barthelemy et Duez : Traite de droit constitutionnel (ouv.cit) p. 115.
الدكتور كمال الغالي : مبادىء القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٨٦.
الدكتور عبدالمنعم محفوظ : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٨٦.
الدكتور عبدالغني بسيوني : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢١٧.

خطوة اولية تتطلب اجراءات اخرى يحددها الدستور لاتمام عملية التشريع كاقرار البرلمان له او موافقة الشعب على الاقتراح باستفتاء شعبي اذا تطلب الدستور ذلك.

وتذهب بعض الدساتير الى انه في حالة رفض البرلمان لمشروع قانون مقترح من قبل الشعب الى وجوب عرض الأمر على الشعب لاستفتائه فيه، بل احياناً يتضمن الاستفتاء أيضاً مشروع قانون موازي للمشروع المقترح يقدمه البرلمان ليختار الشعب أحد المشروعين.

ويتخذ الاقتراح الشعبي إحدى صورتين :

- الصورة الأولى : مشروع قانون كامل ومبوب ومفصل يصاغ جميع مواده حسب الاصول والاجراءات المتبعة.
- الصورة الثانية : مجرد ابداء فكرة او بيان رغبة او وجهة نظر في قانون معين او جزء منه، على ان يترك للبرلمان او جهة اخرى أمر الصياغة والاعداد بالشكل النهائي.

هذا وقد أخذت بالاقتراح الشعبي للقوانين بعض الولايات السويسرية بدرجات وصور مختلفة [١].

(٣) الاعتراض الشعبي Veto Populaire

هو حق تمنحه بعض الدساتير لمجموعة محددة او عدد معين من الناخبين (عدد معين من افراد الشعب السياسي) يتمكنوا من خلاله الاعتراض على قانون أقره البرلمان. ويشترط عادة أن يمنح هذا الحق خلال مدة معينة من تاريخ اصداره ونشره في الجريدة الرسمية. اما اذا انقضت المدة أو المهلة المحددة للاعتراض نفذ القانون.

وحق الاعتراض الشعبي لا يسقط ويلغي القانون، بل دائمًا يوقف تنفيذه فقط،

---

(١) الدكتور محسن خليل : النظم السباسية (المرجع السابق) ص ٣٢٩.
الدكتور محمد كامل ليلة : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٥٣١.
الدكتور ابراهيم شيحا : الانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٣٨٢.
Duverger, M. : institutions politiques et droit constitutionnel (ouv.cit) p. 386.

الى ان يقرر الشعب مصير هذا القانون باستفتاء شعبي. ولهذا نجد أن كل اعتراض شعبي يتطلب الاستفتاء الشعبي لتقرير مصير القانون وحل المشكلة [١].

لهذا فاننا نرى ان القانون في حالة الاعتراض الشعبي، انما هو من صنع السلطة التشريعية ولا دور للشعب في تكوينه، بل ان القانون بمجرد اقراره وفقاً للاجراءات المطلوبة يكون قد استكمل اجراءات سنه، الا ان نفاذه يبقى مؤجلاً الى ما بعد انتهاء مدة الاعتراض التي يحددها الدستور، والتي تبدأ بعد نشره.

وبناء عليه، فإنه اذا كان الاستفتاء الشعبي يعني ضرورة عرض القانون على الشعب لأخذ رأيه فيه بالموافقة او الرفض، فان الاعتراض الشعبي يعني ابقاء القانون الذي أقره البرلمان موقوفاً مدة معينة، حتى اذا ما انقضت عُد الاعتراض خلالها موافقة ضمنية من الشعب على القانون [٢].

ب ـ المظاهر غير الرئيسة للديمقراطية شبة المباشرة:

١ ـ إقالة الناخبين لنائبهم Revocation Recall

هذا الحق يعني تمكين عدد معين من الناخبين طلب اقالة النائب الذي انتخبوه، فاذا لاقى هذا الطلب موافقة اغلبية الناخبين في الدائرة التي انتخبته وجب على النائب ان ينسحب من البرلمان طيلة مدة الفصل التشريعي الذي انتخب له، مع اعطائه الحق في ان يرشح نفسه ثانية في فصل آخر. بل تذهب بعض الدساتير الى اعطاء الحق للنائب المقال ان يرشح نفسه اذا كان شغر المقعد يتم بالانتخابات التكميلية في نفس الفصل [٣].

---

(١) الدكتور ابراهيم شيحا : الانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٣٨٣.
الدكتور مصطفى البارودي : الوجيز في الحقوق الدستورية (المرجع السابق) ص ٢٧٤.
الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٩٢.
(٢) الدكتور كمال الغالي : مبادىء القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٨٥.
الدكتور عبدالمنعم محفوظ : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٩٠.
الدكتور عبدالغني بسيوني عبدالله : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٢٦.
(٣) الدكتور عبدالمنعم محفوظ : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٩٢.

هذا ويمارس هذا الحق في الدول التي تتبناه ليس فقط لاقالة نواب البرلمان، بل يشمل بعض الموظفين والقضاة المنتخبين، كما هو سائد في الولايات المتحدة الأمريكية [١].

٢ ـ الحل الشعبي Dissolution Populaire

الحل الشعبي يعني اعطاء الناخبين الحق في تقرير حل البرلمان المنتخب بجميع اعضائه.

ويمارس هذا الحق ابتداء باعطاء عدد معين من الشعب الحق في طلب حل البرلمان، بعدها يعرض الاقتراح على الشعب للاستفتاء فاذا حاز هذا الطلب على الأغلبية التي يحددها الدستور، يجري حل المجلس القائم واجراء انتخابات جديدة. ولذلك فإن أي حل شعبي يتطلب استفتاء شعبياً لتحديد مستقبل الحياة النيابية. وقد طبقت هذا المظهر بعض الولايات السويسرية والالمانية[٢].

٣ ـ عزل رئيس الجمهورية

تنص بعض الدساتير على حق الشعب في عزل رئيس الجمهورية متى فقد ثقة ذلك الشعب. ومن هذه الدساتير دستور فيمار الالماني ١٩١٩ الذي اجاز عزل رئيس الجمهورية قبل انقضاء مدة الرئاسة التي انتخب لها. ويتم ذلك بناء على طلب عدد معين من الناخبين، وموافقة المجلس المنتخب (الريخستاج) باغلبية ثلثي اعضائه وموافقة الشعب في استفتاء عام. وبمجرد صدور قرار الريخستاج يوقف رئيس الجمهورية عن العمل، ولكن اذا لم يوافق الشعب على قرار الريخستاج، وجب حل ريخستاج واجراء انتخابات جديدة[٣].

---

(١) الدكتور محمد كامل ليلة : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٥١٤.
الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٨٧.
(٢) الدكتور مصطفى ابوزيد فهمي : مبادىء الأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ١٥٢.
الدكتور محمد كامل ليلة : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٥١٤.
(٣) الدكتور محمد كامل ليلة : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٥١٥.
الدكتور كمال الغالي : مبادىء القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٨٨.
الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٩٦.

تقدير الديمقراطية شبه المباشرة

انتشرت مظاهر الديمـقـراطيـة شبه المباشرة وأخذت بها بعض الدساتير ـ كلها او بعضـهـا ـ بنسب مـتـفـاوتة، وذلك بسـبب المزايا التي عـرفت بها هذه الصورة من الديمقراطية وأهمها [1]:

١ ـ تعـد الديمـقـراطية شبة المباشرة أكثر الصور اتفاقا ـ الديمقراطية الحقيقية ـ بعد أن اسـتحال تطبيق الديمقراطية المباشرة بسبب اتساع مساحة الدولة وزيادة عدد سكانها، ومـا اسـفـر عنه تطبـيق الديمـقـراطية النيابية من عيوب. لذلك قيل ان الديمقراطية شبه المباشرة اصبحت من مقتضيات العصر الحاضر.

٢ ـ الديمـقـراطية شبه المباشرة تسمح لاكبر عدد من هيئة الناخبين عن طريق الاقتراح الشـعـبي والاسـتـفـتاء الشعبي المساهمة في اتخاذ القرار الحاسم في أهم شؤون البلاد.

٣ ـ تعـد الديمـقـراطيـة شـبـه المبـاشرة تعبيراً صادقاً عن الرأي العام وذلك لاتصال القاعدة الشعبية باعلى مستوى من القرارات الهامة.

٤ ـ ان تطبـيق مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة يخفف من سيطرة الاحزاب السياسية على الناخبين، وذلك لعدم وجود وسائط بين الناخب والبرلمان [2].

٥ ـ الديمـقـراطية شبه المباشرة تحول دون استبداد البرلمانات، وذلك لأن هذه الصورة من الديمـقـراطيـة توفر من الرقابة الشعبية الوسائل المختلفة على تكوين البرلمان وعمله طيلة فترة انتخاب اعضائه.

٦ ـ يؤدي تطبـيق الديمـقـراطيـة شـبـه المباشرة الى تـحرير النواب من ضغط الناخبين ويمنحـهـم القـدرة على ابداء آرائهم وفق مـا يرونه وترتاح اليـه ضمائرهم وليس كما يراه ناخبوهم او احزابهم.

لكن الديمـقراطية شبة المباشرة شأنها شأن اي نظام لم تسلم من الانتقادات التي

---

(١) لمزيد من التفصيل أنظر :
الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٠٤.
الدكتور محمد كامل ليلة : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٥٢٢.
الدكتور عبدالمنعم محفوظ (المرجع السابق) ص ٣٠٣.

(٢) الدكتور رمزي طه الشاعر : النظرية العامة للقانون الدستوري (المرجع السابق) ص١٣٨.

تعرضت لها ولعل أهمها :

١ ـ عدم كفاية اغلبية الشعب بمشاركة البرلمانات في الحكم وذلك لضعف ثقافتها وخبراتها في أداء مثل هذه المهمة الخطيرة. لذلك قيل بأنه خير للشعب ان يترك الأمر لمن هم اكثر منه خبرة ودراية (النواب). ولذلك فالديمقراطية شبه المباشرة كما يصفها الكتاب الانجليز تحل الجهل محل الدراية والعلم transfer of political power from(١).

٢ ـ ان ممارسة مظاهر الديمقراطية المباشرة وبشكل خاص الاستفتاء لا يسبقه مناقشات كافية تتناسب مع اهمية المواضيع المطروحة على الشعب لبيان رأيه فيها، وبالتالي يكون قراره فيها في أغلب الأحيان قائمًا على العاطفة أكثر من الدراية والعلم الحقيقي.

٣ ـ تتطلب ممارسة الديمقراطية شبه المباشرة اجراءات طويلة على حساب وقت الناخبين ونفقات باهظة على حساب ميزانية الدولة.

٤ ـ ان اشتراك الشعب في التشريع يقلل من هيبة البرلمانات واهتمامها بالتشريع بسبب شعور اعضائها بأن المسؤولية موزعة على جهات أخرى غير المجلس الذي ينتمون اليه.

٥ ـ ان طبيعة الشعب العادي تؤثر بشكل دائم الى امكانية تأثره بآراء رجال الدين والمحافظين الرجعيين والاندفاع وراءهم وتلبية رغباتهم وتوجيهاتهم(٢).

ولكن الحقيقة ان الانتقادات التي وجهت الى الديمقراطية شبه المباشرة هي انتقادات يمكن تداركها وتجنبها لأنها تنصب في الحقيقة على اجراءات ممارسة مظاهر هذه الصور من الديمقراطية، وليس على مضمونها وطبيعتها المنسجمة مع زيادة وعي الشعوب وارتفاع مستوى ثقافتها. ولذلك فان امكانية نجاحها يبقى مرتبطاً بزيادة الوعي الثقافي لدى الشعوب.

---

(١) الدكتور سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ١٧٤.

(٢) الدكتور محمد كامل ليلة (المرجع السابق) ص ٥٢٣.

للمقارنة راجع الدكتور مصطفى ابوزيد فهمي : مبادىء الأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ١٥٣.

الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٠٩.

الفصل الثالث
إسناد السلطة في الأنظمة الديمقراطية

لقد بينا سابقاً أن السلطة ركن من أركان الدولة، إلى جانب ركني الشعب والاقليم.

وقد تميزت سلطة الدولة بأنها أصلية عليا لا تعلوها سلطة أخرى، وشاملة لكل جوانب الحياة البشرية، ومستقلة لا تخضع لأي سلطة داخل الدولة او خارجها. هذه المزايا مجتمعة تجعلنا في النهاية امام خصيصة هامة للدولة، وهي السيادة التي تجعلها مستقلة وغير خاضعة لأي سلطة أخرى [١] .

لقد اختلط مفهوم السلطة السياسية التي تميز الدولة الحديثة بفكرة الحاكم فترة طويلة، وهي التي ساد فيها مفهوم شخصية السلطة انطلاقاً من أن الحاكم هو أصل وأساس السلطة.

الا أنه وبزيادة الوعي الثقافي والحضاري وتقدم الشعوب والجماعات وانتشار المبادىء الديمقراطية، وبحث الشعوب من أسس ومبررات حقهم في المشاركة السياسية. بدأ الارتباط بين السلطة السياسية والحاكم يضعف ويتراجع ويختفي، الى ان ظهرت فكرة السلطة المجردة عن شخصية الحاكم، الأمر الذي أدى الى الفصل بين الثابت وهو السلطة والمتحرك وهو الحاكم وهو ما يسمى (تأسيس السلطة) (institutionnalisation du pouvoir).

والحاكم اصطلاحاً يطلق على الذي يقوم بجزء من مهام السلطة في الدولة أياً كان طبيعة ذلك الجزء.

---

(١) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : مبادىء الأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٣٤.
الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٤٩.

فأعضاء السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية يعدون من الحكام، وإن كان بعض الفقهاء يفضلون استبعاد القضاة عن اطار الحكام لاختلاف طبيعة اعمالهم وبعد وظائفهم عن السياسة، وإدارة الدولة التي تبدو فيها الصفة الآمرة العليا للسلطة السياسية [1].

ولعل انفصال مفهوم السلطة عن الحكام تدفعنا الى الرغبة في تتبع كيفية وجود الحكام وتطور وسائل استلامهم للسلطة وممارستها. حيث ان وجود الحكام في المجتمعات السياسية على مر العصور لم يكن مصدره واحداً، بل كان مختلفاً ومتغيراً.

ففي فترة متقدمة من حياة الشعوب وجدنا النظريات الثيوقراطية والاوتوقراطية تسيطر على الفكر الانساني، وتبرر ارتباطه المطلق بحكامه رغم خيالية تلك النظريات، وبعدها عن واقع الانسان وكرامته، ومنزلته العالية التي أنزلها اياها الخالق واختاره لها من بين المخلوقات[2].

ومع بداية انحسار النظريات والطرق الثيوقراطية والاوتوقراطية، اندفعت النظريات الديمقراطية، وانتشرت منذ القرن السابع عشر، وطبقت في القرن الثامن عشر واصبحت أسس الحكم الحديث في القرن التاسع عشر والقرن العشرين.

لقد رأينا سابقاً ما آلت اليه الديمقراطية المباشرة من استحالة في التطبيق، وما وقفت عنده الديمقراطية النيابية وقدمته للشعوب من امكانيات لحكم نفسه بنفسه، ولكن بطريق غير مباشر بواسطة النواب الذين يتم اختيارهم بالانتخاب.

لهذا فالانتخاب هو الطريق الديمقراطي الوحيد في اختيار الحكام واسناد السلطة.

ولالقاء الضوء على هذا الطريق في اختيار الحكام فإننا نقسم هذا الفصل الى مبحثين.

- المبحث الأول، ونخصصه للانتخاب.
- المبحث الثاني، ونخصصه لنظم الهيئات النيابية.

---

(١) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : مبادىء الأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ١٠٢.

(٢) من أهم النظريات الثيوقراطية نظرية تاليه الحاكم او (الطبيعة الالهية للحكام) ونظرية الحق الالهي المباشر ونظرية الحق الالهي غير المباشر. أما أهم النظريات او الطرق الاوتوقراطية فهي الوراثة والاستقالة والتعيين والقوة.

المبحث الأول

الانتخـــاب Election

يقـول الأسـتاذ ليون بردات في كتابه "القيّم "الأيديولوجيات السياسية" بأنه لا يوجد شيء أهم في النظام الديمقراطي من الانتخاب [١] .

وإذا كان فقهاء القانون الدستوري يتفقون على أن الانتخاب هو الوسيلة الوحيدة لاسناد السلطة السـيـاسـيـة في النظام الديمـقـراطي، فإنهم يختلفـون في تكييف هذه الوسـيلة الديمـقـراطيـة ويتعددون في بيان وشرح أسس وأساليب الانتخاب واجراءاته وأنظمته.

المطلب الأول

التكييف القانوني للانتخاب

ثار الجـدل بين الفـقـهـاء الفـرنسـيين في أعقاب الثورة الفرنسية حول موضـوع الانتـخـاب وبشكل خـاص في تكيـيفه. وكان هذا الجدل مرتبطاً الى حد كبير مع تطور مفهوم السيادة وبيان صاحبها.

فـفي الفترة التي ساد فيها مبدأ سيادة الأمة أعتبر الانتخاب وظيفة دستورية، أما الفترة التي ساد فيها مبدأ سيادة الشعب فقد اعتبر الانتخاب حقاً شخصياً[٢] .

(١) الانتخاب وظيفة :

ارتبط مـفـهـوم الانتـخـاب وبيـان طبـيـعته الى حد كبير بمفهوم السيادة وبيان صاحبها.

فـفي الوقت الذي اسـتـقـر فيه مبدأ سيادة الأمة، وعدم جواز تجزئة السـيادة بين

---

(١) "Perhaps nothing is more important in ademocratic system than its electorat process"
Leon Baradat : political ideologies (op.cit) p. 126.

(٢) يجري عـادة اسـتـعمال "حق الانتخاب" دون قصد اعطاء الانتخاب صفته بشكل قطعي على أنه حق وتحديد طبيعته القانونية بشكل نهائي، وانما جرت العادة والعرف على ذلك.

الافـراد، كـان واجـباً على افراد الشعب اختيار النواب الممثلين لهم ضمن مجموع واحد يعبر عن ارادتهم، ويحقق مـصـالـحـهم. ومن هذا المنطلق عُد الانتخاب وظيفة وواجب دستوري.

لقـد تبنى هذا المفـهـوم رجال الثورة الفرنسية واعضاء الجمعية التأسيسية الذين نادوا بمـبـدأ سـيـادة الأمة وقننوه في اعلان حقوق الانسان، والمواطن الفرنسي، واكدوا من خـلاله بأنه لا يجوز لأي فـرد الادعـاء بوجـود أي حق له في ممارسـة السـيادة بالانتـخـاب. وانما الانتـخـاب هو تكليف وواجب على الافراد لاختيار ممثليهم والتعبير عن الارادة العامة للمجموع.

إن الأخـذ بالرأي القـائل بأن الانتـخـاب وظيـفـة يجيـز للأمة بواسطة اجهزتها وتشريعـاتها اجـبـار والزام الناخـبين على الانتخاب وجعل التصويت اجبارياً وتقرير العقوبات المناسبة على من يتخلف عن اداء هذا الواجب، كما يجيز الأخذ بنظام الاقتراع المقـيد في الانتخاب، حيث تضع الأمة بعض الشروط المالية، أو العلمية أو الاجتماعية في الناخب تمهـيـداً لحصر الكفـاءات التي يجوز لها الترشيح للنيابة العامة وتمثيل الأمة. لهذا يقـول (بارناف) وهو أحد رجال الثورة الفرنسية بأن "صفة الناخب لا تعدو ان تكون وظيـفـة عـامـة لا يجوز لأي فرد الإدِّعاء بحق فيها، يمنحها المجتمع على النحو الذي تمليـه عليـه مـصلحـته. واذا شاءت الأمة أن تجعل ممارسة هذا العمل اجبارية، فليس ما يمنعها من ذلك" (١).

لقـد ادى التطبـيق العـملي لنظرية "الانتخاب وظيفة" في معظم البلاد التي أخذت بها الى وجود نوعين او طبقتين من المواطنين : طبقة من المواطنين السلبيين (Citoyens Passifs) الذين يتـمـتَّعـون بالحـقوق المدنية دون الحقوق السياسية، وطبقة المواطنين الايجـابيين النشطاء (Citoyens Actifs) وهم الذين يتـمـتـعـون بالحقوق السياسية اضـافة الى حقوقهم المدنية المنصوص عليها في الدستور (٢).

(١) عن الدكـتـور كمال الغـالي : مبادىء القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢١٠.

(٢) الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٩٦.
الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٤٤.

(٢) الانتخاب حق شخصي :

تذهب هذه النظرية الى ان الانتـخاب حق شـخصي droit individuel لكل مواطن، باعـتـبـاره حـقـاً طبـيعياً لا يجوز ان ينزع أو ينتقص منه. وقد عبر عن ذلك العلامة السـيـاسي جـان جـاك روسـو بقـولـه : "أنّ التـصـويت حق لا يمكن انتـزاعـه من المواطنين" [١].

إنّ وجـهـة النظر هذه ناتجـة عن الأخذ بمبدأ سيادة الشعب وما يترتب عليها من نتائج، باعتبار ان مضمون سيادة الشعب يقوم أساسا على ان كل فرد يملك جزءاً من السيادة. وان الانتخاب هو احدى طرق ممارسة هذه السيادة.

هذا ويترتب على الأخـذ بنظرية الانتخاب حق شخصي اعتبار الانتخاب حقاً وليس واجـبـاً او وظيفة. فللناخب الحق في ممارسة او عدم ممارسة هذه الصلاحية دون ان يتعرض لأي مسؤولية. فالانتخاب هنا اختياري وليس اجبارياً.

كما يـترتب على الأخـذ بهذه النظرية تقـرير الاقتراع العـام. وبناء عليـه لا يجوز حرمان اي مواطن من الانتخاب استناداً لشروط استثنائية كالحد الأدنى من التعليم او النصاب المالي او الانتماء الى طبقة اجتماعية معينة. اما اذا كانت هناك شروط فيجب ان لا تتعدى الشروط التنظيمية كشرط الجنسية والسن والأهلية.

ورغم ان رجـال الثورة الفرنسية كانوا من مؤيدي نظرية سيادة الأمة وما يترتب عليـه من نتـائج، الا ان فئة قليلة جـداً منهم تبنت اتجـاهاً مـغـايراً ومالت الى اعتبار الانتـخـاب حـقاً شـخصياً وليـست وظيـفة اجتماعي. وعلى رأس تلك الفـئة روبسبير Robespierre الذي قال بأن "الانتخاب حق شخصي للمواطنين [١].

---

(١) عن الدكتور عبدالغني بسيونى عبدالله : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٢٤.

(٢) لمزيد من التفصيل انظر : Barthelemy et Duez : Traite de droit constitutionnel (ouv.cit) p. 294.

الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٩٥.

الدكتور كمال الغالي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٠٩.

الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٤٤.

(٣) الانتخاب وظيفة وحق :

يذهب رأي ثالث الى أن الانتخاب حق ووظيفة في آن واحد. ويبرر انصار هذا الاتجاه رأيهم بالقول بأن جعل الانتخاب حقاً انما هو تأكيد على وجود بعض الحقوق الطبيعية للفرد والتي لا يجوز للدولة ان تمسها او تنتقص منها لانها تسمو على القانون الوضعي. وفي ذلك فائدة كبيرة لانه يولد لدى الجميع حاكمًا او محكوماً الشعور بضرورة المحافظة على حقوق وحريات الافراد بشكل دائم ومستمر [١].

اما القول بأن الانتخاب وظيفة، فذلك يعني ان الانتخاب ليس اختيارياً للفرد له أن يمارسه أو لا يمارسه، بل يعني ان الانتخاب اجباري يجب على المواطن اداؤه وإلا تعرض للمسؤولية بشكل جزائي ممثلة بغرامة مالية في أغلب الاحوال. وهذا بحد ذاته يدفع نسبة كبيرة من المواطنين الى الادلاء باصواتهم وعدم اتخاذ مواقف سلبية في هذا الجانب من جوانب النشاط الانسانى الذي يساهم في تحديد كثير من الأمور والمسائل التي تهم المجتمع بأسره.

وهذه المشاركة السياسية المتمثلة بالانتخاب والادلاء بالصوت الانتخابي تتناسب طردياً مع تقريب مفهوم الشعب السياسي مع الشعب الاجتماعي وتزيد من امكانية تجسيد مفهوم الديمقراطية الحقيقية.

فلنفرض ان عدد المواطنين في دائرة انتخابية معينة يبلغ ١٠٠ر٠٠٠ماية الف مواطن، ومن الطبيعي ان تكون نسبة عدد افراد الشعب السياسي الى مجموع افراد الشعب السياسي ٣٠٪ تقريباً في أغلب الأحوال. فيصل عدد افراد الشعب السياسي الى ٣٠ر٠٠٠ ثلاثين الف ناخب (من يحق لهم الادلاء بصوتهم الانتخابي).

فاذا أخذنا بمفهوم الانتخاب كحق شخصي وجعلناه اختيارياً، فقد لا تصل نسبة المنتخبين الذين يدلون باصواتهم.بشكل فعلي في انتخابات معينة قد لا تصل الى ٦٠٪. وهذا يعني ان عدد من يدلون باصواتهم ويمارسون حقهم الانتخابي لا يتجاوز ١٨ر٠٠٠ ثمانية عشر الفاً من المواطنين.

---

(١) الدكتور محسن خليل : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢١٠.
الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٤٥.
Burdeau, G. : Manuel de droit constitutionnel et institutions politiques (ouv.cit) p. 478.

أمـا اذا أخذنا بمفهوم الانتخاب كوظيفة وجعلناه اجبارياً فقد تصل نسبة الاقتراع الى ٩٠٪ من مجمـوع افـراد الشـعب السـياسي. وهذا يعني ان عدد من يمكن ان يدلي بصوته قد يصل الى ٢٧٫٠٠ سبعة وعشرين الفاً من المواطنين [١].

وأزاء التـعـارض بين مـفـهـوم الحق ومـفهوم الوظيفة في هذا المجال، فقد حاول البـعض تفسير امكانية الجمع بينهما ليس في وقت واحد، وانما في ثبوت حق الانتخاب وتتابع اجراءاته. فهو في البداية يثبت كحق شخصي Right of election يحميه القضاء ثم يتحول الى وظيفة عند ممارسة عملية التصويت Voting.

(٤) الانتخاب سلطة قانونية :

ان تكـيـيف الانتـخـاب وفق النظريات والآراء السابقة لا يلزم المشرع بشكل قطعي بضرورة تبني نصـاً مـعيناً او اهماله، بل لا يرتب أي مسؤولية قانونية على أي جهاز من أجـهـزة الدولة فـيما يصل اليـه او يطبـقه من قواعد وقوانين في مجال الانتخاب. طالما كان هدفه الصالح العام. ولهذا فان النتيجة التي نصل اليها من ناحية عملية هي ان الانتـخـاب سلطة قـانونيـة مقررة للناخب يحدد مضمونها وشروطها القانون. اما الخلاف على طبيعة الانتخاب فهو في الغالب - كما يقال - يقوم على اعتبارات سياسية قبل ان يكون خلافاً على نظريات قانونية [٢].

وطالما ان الانتـخـاب سلطة قانونية يحددها المشرع ليعطي الناخبين حق المشاركة السـياسية بشكل عادل ومتساو، فانه لا يجوز للناخبين ان يتفقوا على مخالفة القواعد المنظمة لممارسة هذا الحق بأي شكل، خاصة في منع من يحق له الانتخاب او منح من هو ممنوع من ممارسة هذا الحق او موقوف بشكل دائم او مؤقت.

---

(١) يضرب الفقه أحياناً أمثلة على الأنظمة التي جعلت الانتخاب اجبارياً. في روسيا السوفياتية بلغت نسبة المصوتين في انتخابات ١٩٧٤ ، ٩٩٫٩٦٪ وفي البانيا ١٠٠٪ في انتخابات ١٩٧٠.
انظر الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٤٨.
الدكتور عبدالغني بسيوني : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٢٥.

(٢) الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٩٧.
الدكتور محسن خليل : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢١١.

اما الذي يحق له ان يعدل في شروط واجراءات ممارسة حق الانتخاب فهو المشرع، دون ان يكون لأحد أن يحتج على ذلك.

لهذا فنحن نذهب مع ما يؤيده غالبية فقهاء القانون الدستوري الى ان الانتخاب سلطة قانونية تنبع من مركز موضوعي، ينشئه القانون من أجل اشراك الافراد في اختيار السلطات العامة في الدولة حسب الشروط التي يراها المشرع مناسبة في كل وقت طالما لا يخالف من خلالها الدستور نصاً وروحاً [1].

المطلب الثاني

أسس وأساليب الانتخاب

الاقتراع المقيد والاقتراع العام

اذا كان الانتخاب يمثل أهم جانب من جوانب الحياة الديمقراطية وأخطرها، فإن الجزء الأكثر من هذه العملية هو الأسس والأساليب التي تتبناها الأنظمة المختلفة لتحقيق الغاية الرئيسة من تبني الانتخاب لتحقيق الديمقراطية.

وأسس وأساليب الانتخاب مختلفة ومتعددة في تفصيلاتها واجراءاتها، ولكننا وتمشياً مع ما ذهب اليه الفقه الدستوري نذهب الى عرض هذه الأساليب والاجراءات في موضوعين رئيسيين هما الاقتراع المقيد والاقتراع العام [2].

---

(١) يشير هنا الدكتور ثروت بدوي الى راي العلامة الفرنسي لافرير La ferriere . بينما يشير الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي الى العلامة بارتامي Barthelemy، لمزيد من التفصيل راجع :
الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٠١.
الدكتور مصطفى ابوزيد فهمي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٠٩.

(٢) اننا نفضل تسمية هذا الموضوع "أسس وأساليب الانتخاب" لأن مضمونه ليس اجرائياً مجرداً بقدر ما هو موضوعي يتمثل في موضوع وفلسفة الانتخاب التي تتبناها الانظمة الدستورية المقارنة فيميل الى الاقتراع المقيد او تأخذ بالاقتراع العام حسبما تراه مناسباً لها. وهذا التوجيه المقنن يمثل اساساً اولياً ورئيسياً في موضوع الانتخاب يبينه الدستور او يتركه لقانون الانتخاب.

أولاً ـ الاقتراع المقيد Suffrage Restreint

يقصد بالاقتراع المقيد او الانتخاب المقيد اشتراط توافر نصاب مالي معين او قسط من التعليم او الاثنين معاً في الناخب، بالاضافة الى الشروط التنظيمية العادية الأخرى، حتى يستطيع مباشرة الانتخاب [١].

لقد انتشر نظام الاقتراع المقيد في الدساتير التي ظهرت في القرن الثامن عشر ومنها دستور الولايات المتحدة الامريكية والدساتير الفرنسية حتى عام ١٨٤٨ باستثناء دستور ١٧٩٣ ودستور مصر ١٩٢٠ والنظام الانتخابي في انجلترا حتى عام ١٩١٨، وكان ذلك منسجمًا مع مبدأ سيادة الأمة واعتبار الانتخاب وظيفة وليس حقاً للمواطن.

لقد اعتقد رجال الثورة الفرنسية ان تبني الاقتراع المقيد انما هو توفيق ما بين الديمقراطية والقدرة على حسن تمثيل المصالح العامة. لأن الاقتراع المقيد صورة من صور الانتخاب من ناحية ووسيلة فعالة لاختيار افضل فئات الأمة قادرة على تمثيلها بكفاءة عالية بعيدة عن النزوات الشخصية والمصلحة الخاصة [٢].

١ ـ شرط النصاب المالي :

يعد شرط النصاب المالي من أكثر الشروط شيوعاً في الأنظمة الانتخابية التي وصفت بالمقيدة.

ويقصد بشرط النصاب المالي اشتراط الدساتير او قوانين الانتخاب في الناخب نصاباً مالياً معيناً، كأن يكون حائزاً لمبلغ معين من المال او مكاناً لعقار لا يقل دخله السنوي عن قيمة معينة، او ان يكون الناخب من دافعي الضرائب التي لا تقل عن حد معين.

وهذا يلاحظ ان تقييد حق الانتخاب بنصاب مالي، انما يشير الى سعي الطبقة البرجوازية للاحتفاظ بالسلطة السياسية بعد ان انتزعتها منها الطبقة الارستقراطية [٣]

---

(١) قد يشترط في الناخب احياناً الانتماء الى طبقة معينة من الشعب، وعندها ايضاً يسمى الاقتراع المقيد.

(٢) الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٠٣.

(٣) الدكتور كمال الغالي : مبادىء القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢١١.

لقد استند انصار الاقتراع المقيد في دفاعهم عن هذا الشرط الى عدة تبريرات وحجج اهمها :

- ان الافراد الذين لا يملكون حداً ادنى من الثروة، سواء كانت عقاراً او مالاً منقولاً، لا يهتمون في الغالب بالشؤون العامة والأمور السياسية. فالثروة عادة ما تربط ما بين المواطن والدولة التي يعيش فيها وتدفعه الى الاهتمام بالقرارات السياسية، التي يتخذها الحكام، لأنها تؤثر في وضعهم الاقتصادي، مما يجعلهم حريصين على اختيار من يتخذ تلك القرارات ويقرر مصيرهم وضمان وحماية ثرواتهم. هذا بعكس الافراد الذين لا يملكون حداً معيناً من الثورة، فهم في الغالب لا يكون لديهم اية اهتمامات بمن يتولى الحكم ولا يحرصون على اختيار الأمثل من الحكام.
- ان امتلاك الثروة تمكن صاحبها من الحصول على قسط معين من الثقافة التي تؤهله لاختيار الأحسن لتمثيله دون خضوعه لضغوط الآخرين، او امكانية بيعه صوته لهم.
- ان دافعي الضرائب هم الاغنياء، لذلك فهم الوحيدون الذين يحق لهم المشاركة في الحياة السياسية وممارسة حق الانتخاب [1].

إلا أنّ النظرية الواقعية لنظام الاقتراع المقيد تؤكد بأن هذا النظام هو نظام أقل ديمقراطية من نظام الاقتراع العام، لأنه يقلل من عدد افراد الشعب السياسي بحرمانه لعدد كبير من المواضيع من حقه بالمشاركة السياسية. كما أنه يخل بمبدأ المساواة بين المواطنين وخلق فئة كبيرة من المواطنين بعيدة عن مصدر القرارات السياسية وغير مهتمة بها. لذلك بدأ هذا النظام في التراجع والاختفاء مع زيادة الوعي الديمقراطي

---

(١) لمزيد من التفصيل انظر : Duverger, M.: Institutions politiques, et droit constitutionnel (ouv.cit) p. 113.

الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٠٣.
الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٤٨.
الدكتور سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٢١٠.
الدكتور محسن خليل : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٨٣.
الدكتور ابراهيم شيحا : الأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٣١٩.

واحترام انظمة الحكم لشعوبها وتمكين اكبر عدد من المواطنين بالمشاركة في الحياة السياسية. فقد الغي نظام الرسوم الانتخابية في الولايات المتحدة الامريكية منذ صدور التعديل الرابع والعشرين من الدستور الامريكي عام ١٩٦٤، وصدور قانون الاصلاح الانتخابي في انجلترا عام ١٩١٨ والغاء دستور ١٩٣٠ في مصر بصدور دستور ١٩٣٤ [١].

٢ ـ شرط التعليم :

ومضمون هذا الشرط وجوب حصول الناخب على قسط معين من التعليم، أو درجة علمية أو على الأقل الإلمام بالقراءة والكتابة. مثل ذلك ما ذهبت اليه القوانين الاساسية لولايات الجنوب الامريكية حين اشترطت بعضها في الناخب الالمام بالقراءة والكتابة باللغة الانجليزية، وبعضها القدرة على تفسير الدستور الامريكي.

بعض الدساتير والقوانين الاساسية لم تشترط التعليم في الناخب، وانما رفعت سن الناخب الأمي مثل قانون الانتخاب الايطالي، وبعضها اعطى صوتين اضافيين لحملة المؤهلات الدراسية المتوسطة والعالية مثل قانون الانتخاب البلجيكي [٢]. بل ذهبت بعض الدساتير الى جعل شرط التعليم سبباً مخففاً من شروط الانتخاب، مثل ذلك ما تم في الدستور الفرنسي لعام ١٨٣٠ حيث اعفى من حصل على درجة علمية معينة من النصاب المالي الذي كان مشروطاً على الناخب الفرنسي، وكذلك اعفاء الضباط المتقاعدين والعلماء اعضاء الاكاديمية. وهو أمر مشابه لما تبناه الدستور المصري ١٩٣٠ حين اعفى الحاصلين على شهادة الابتدائية او ما يعادلها من النصاب المالي الذي كان مفروضاً على ناخبي الدرجة الثانية [٣].

---

(١) ينص التعديل الرابع والعشرون من الدستور الامريكي الذي تم عام ١٩٦٤ على ما يلي :

المادة ١- لا يمكن المساس بحق الانتخاب لمواطني الولايات المتحدة في الانتخابات الأولية او غيرها، سواء في انتخابات الرياسة او تعيين الناخبين الرئاسيين او انتخابات اعضاء الكونجرس بسبب عدم سداد الناخب للضرائب الانتخابية او اي ضرائب أخرى.

(٢) الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٤٩.

(٣) Duverger, M. : Institutions politiques (ouv.cit) p. 113.

الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٠٥.

ويرى انصار شرط التعليم ان هذا الشرط يجنبنا وضع حق الانتخاب واختيار الحكام في يد اجهل الناس واقلهم دراية. لأن تعميم التعليم في الوقت الحاضر يؤكد بأن الأمي الذي لا يعرف القراءة والكتابة لا يستحق ان يكون ناخباً لنائب يساهم في تقرير مصير الأمة. وان شرط التعليم في دول العالم الثالث اكثر لزاماً واهمية من شرط التعليم في دول الغرب، لأنه ان جاز اسقاط شرط التعليم في البلاد الغربية حيث نسبة الأميين قليلة، فان تأكيده فان تبنيه والنص عليه ضروري وهام في بلاد العالم الثالث حيث تتفشى وتزيد فيها نسبة الأميين [١].

كما اضاف انصار شرط التعليم بعض الحجج منها ان سرية الانتخاب وهي أمر جوهري في الانتخاب لا يمكن ان تتحقق الا اذا كان الناخب ملمّا على الاقل بالقراءة والكتابة، كما امكانية خداع الأمي الجاهل اكثر سهولة من امكانية خداع المتعلم[٢].

ثانياً ـ الاقتراع العام Suffrage Universel

يقصد بالاقتراع العام عدم اشتراط توافر شرط النصاب المالي او شرط التعليم في الناخب. ولهذا فإننا لا نجد في مؤلفات الفقه الدستوري تعريفاً ايجابياً للاقتراع العام. لأن هذا النظام الانتخابي ينتفي اذا ما اشترط القانون في الناخب نصاباً مالياً معيناً او قسطاً تعليمياً محدداً. أما اذا نص القانون أحد هذين الشرطين او الشرطين معاً فإن النظام الانتخابي يصبح اقتراعاً مقيداً[٣].

---

(١) الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣١٩.

(٢) الدكتور ابراهيم شيحا : الانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٣٢٠.

هذا وقد اثيرت اعتبارات عديدة امام لجنة الحكم التي شكلت لوضع مشروع الدستور عقب ثورة ٢٣ يوليو في مصر ولكنها إنتهت بعد مناقشات طويلة الى الابقاء على نظام الاقتراع العام بالنسبة للذكور واشتراط الالمام بالقراءة والكتابة بالنسبة للاناث، الا ان القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ الخاص بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية المعدل بالقانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٧٦ قد سوى بين الجنسين في هذا الحق.

(٣) Barthelemy, J et Duez, P. : Traite de droit constitutionnel (ouv.cit) p. 294.

Duverger, M. : Institutions politiques et droit constitutionnel (ouv.cit) p. 114.

الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : مبادىء الانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ١٠٩.

الدكتور محسن خليل : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٧٦.

الدكتور عبدالحميد متولي : القانون الدستوري والانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ١٣٧.

ويأتي استقرار مبدأ الاقتراع العام متزامناً مع انتشار الديمقراطية والرغبة في توسيع قاعدة الناخبين والتخفيف من القيود والشروط المفروضة عليهم.

الا أن تقرير مبدأ الاقتراع العام وتطبيقه لا يتناف ولا يفقد صفته اذا وضعت شروط تنظيمية أخرى خلافاً لشرط النصاب المالي والنصاب التعليمي.

وبناءً عليه، فقد تنص بعض الدساتير او قوانين الانتخاب على عدة شروط يجب توافرها في الناخب حتى يستطيع ممارسة حقه في الانتخاب واختيار من يمثله في المجلس النيابي من بين المرشحين، لأنه مهما بلغ التوسع في تقرير حق الانتخاب، فإنه تبقى في النهاية فئات من المواطنين لا يمكن ان يتقرر لهم ولا يصلحوا لأن يتمتعوا بحق الانتخاب كالأطفال والمجانين وفاقدي الأهلية [1].

ومن الشروط التي لا تتعارض ولا تتناف والاقتراع العام شرط الجنسية وشرط الجنس وشرط السن وشرط الأهلية العقلية وشرط الاعتبار أو الاهلية الادبية.

١ ـ شرط الجنسية :

يعد الانتخاب من أهم الحقوق السياسية. لذلك كان من البديهي ان يُقصر على المواطنين (الذين يتمتعون بجنسية الدولة)، اما الاجانب فلا يتمتعون بالحقوق السياسية ولا يجوز لهم الانتخاب، ومن باب أولى لا يجوز لهم الترشيح لرئاسة او عضوية المجالس النيابية. فالاجانب ضيوف يخضعون لقوانين الدولة المضيفة دون ان يكون لهم الحق في وضع قوانين هذه الدولة او انتخاب من يضع هذه القوانين[2].

فحق الانتخاب وحق الترشيح لا يمكن ان يتقرر الا للمواطن الذي يربطه بارضه رباط سياسي قانوني يسمى الجنسية. ولذلك ذهبت قوانين الانتخاب الى حرمان

---

(١) الدكتور سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٢٠٩.
الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٥٠.
الدكتور كمال الغالي : مبادىء القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢١٤.

(٢) من الدساتير النادرة التي منحت الاجانب حق الانتخاب دستور الاتحاد السوفيتي الصادر عام ١٩١٨، حيث منح العمال الاجانب الذين يعملون في روسيا الحق بالتمتع بالحقوق السياسية. ولكن هذا الحق اغفله دستور ١٩٣٦ ودستور ١٩٧٧.
Hartly and Grifith : Government and law. Weidenfeld and Viclson. London. 1981. p. 41.

الاجانب من ممارسة الحقوق السياسية وخصتها بالمواطنين وحدهم. وهذا لا يتعارض مع مبدأ الاقتراع العام [1].

وتذهب بعض القوانين الى التفرقة بين الوطنيين الاصليين والوطنيين بالتجنس، فتقرر حق الانتخاب للوطنيين الاصليين، اما الوطنيين بالتجنس فلا يجوز لهم الانتخاب الا بعد مضي مدة معينة، مثل ذلك ما هو مقرر في القانون المصري الذي منع الاجنبي الذي اكتسب الجنسية المصرية من الانتخاب قبل مضي خمس سنوات من تاريخ اكتسابه للجنسية المصرية [2]. أما قانون الانتخاب لمجلس النواب الاردنى فلم يميز بين النوعين من المواطنين بالنسبة للناخبين وانما اقتصر في التمييز بين الوطني الاصلي والوطني المتجنس على المرشح لعضوية مجلس النواب.

فاشترط مرور عشر سنوات على الذي اكتسب الجنسية الاردنية، ليتمكن من ترشيح نفسه لمجلس النواب [3].

اما في فرنسا فقد منح قانون الانتخاب رقم (٣٠) لسنة ١٨٧٥ حق الانتخاب لكل من يحمل الجنسية الفرنسية، سواء كانت هذه الجنسية اصلية او مكتسبة بالتجنس دون اشتراط مرور مدة على اكتساب الجنسية، وذلك بهدف تشجيع الفرنسيين الجدد على ممارسة اهم ركائز التربية الوطنية. الا ان المرسوم التشريعي الصادر في عام ١٩٢٨ ونظام الانتخاب رقم ١٩ لسنة ١٩٤٥ قد قررا ان المتجنس لا يصبح ناخباً الا بعد مرور خمس سنوات على تجنسه الا اذا ادى الخدمة العسكرية في الجيش الفرنسي. الا ان هذا الشرط الأخير الغي بقانون عام ١٩٧٣ [4].

---

(١) الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٠٦.
الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٥٠.

(٢) تنص المادة (٤) من قانون مباشرة الحقوق السياسية المصري رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ المعدل بالقانون رقم ٤١ لسنة ١٩٧٩ على أنه : "يجب ان يقيد في جداول الانتخاب كل من له مباشرة الحقوق السياسية من الذكور والاناث. ومع ذلك لا يقيد من اكتسب الجنسية المصرية بطريق التجنس الا اذا كانت قد مضت خمس سنوات على الاقل على اكتسابه إياها".

(٣) تنص المادة (١٨) من قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم ٢٢ لسنة ١٩٨٦ المعدل على أنه :
"يشترط في الترشيح لعضوية مجلس النواب ما يلي :
أ ـ ان يكون اردنياً منذ عشر سنوات على الاقل وان لا يدعي بجنسية او حماية أجنبية".

(٤) Burdeau, George : Manuel de droit constitutionnel, et instituions politiques (ouv.cit) p. 476.

ولم تحرم اغلب قوانين الانتخاب الوطنيين الذين يتمتعون بالاضافة الى جنسية دولتهم بجنسية دولة أخرى من حق الانتخاب وقصرت حرمان من يتمتع بجنسية أخرى من الترشيح. مثل ذلك ما ذهب اليه قانون الانتخاب لمجلس النواب الاردنى لعام ١٩٨٦ المعدل عندما اشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب ان لا يدعي بجنسية او حماية أجنبية.

٢ ـ شرط الجنس :

ذهبت بعض الدساتير والقوانين الانتخابية الى جعل حق الانتخاب مقصوراً على الرجال دون النساء (الذكور دون الاناث). وبقي هذا الحال حتى اوائل القرن العشرين سمة غالبة لمعظم الانظمة السياسية في العالم. ولم يكن اعطاء النساء الحق في الانتخاب ـ في تلك الفترة ـ الا اعجوبة دستورية [(١)] .

ولم يكن شرط الجنس الى عهد قريب متعارضاً مع مبدأ الاقتراع العام، لذلك كان زوال مثل هذا الشرط بطيئاً جداً في الدساتير والقوانين الانتخابية حتى تلك التي كانت متجاوبة مع التطورات الديمقراطية الحديثة ومؤمنة بها.

ويأتى تبرير اعطاء حق الانتخاب للرجال دون النساء من خلال الاعتقاد بأن الرجال يتفوقون بحكم تكوينهم الجسمانى والنفسي على النساء، وهذا ينعكس على اعمالهم ومنها الانتخاب[(٢)] .

الا أنه ومع استقرار الانظمة السياسية وتشبعها بروح الديمقراطية الحقيقية، وتزايد نمو وانتشار حركات تحرير المرأة، فقد ذهبت غالبية الدساتير والقوانين في العالم الى الاعتراف للنساء بحق الانتخاب والترشيح، حتى اصبح حرمان النساء في الوقت الحاضر متعارضاً مع الديمقراطية.

---

(١) الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٠٩.

(٢) الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٥١.

الدكتورة سعاد الشرقاوي والدكتور عبدالله ناصيف : نظم الانتخابات في العالم المعاصر وفي مصر. دار النهضة العربية. القاهرة ١٩٨٦، ص ٢٠.

الدكتور ابراهيم شيحا : الانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٣٢١.

وقـد كـانت أسبق القوانين الانتخابية التي ساوت بين الرجل والمرأة في الانتخاب، قانون الانتخاب لولاية ويومنج Wyoming في الولايات المتـحدة الامريكية عام ١٨٦٩ ثم تبـعتها بعد بقية الولايات (١) خـاصـة بعد التعديل التاسع عشر لدستور الولايات المتـحدة الامـريكيـة الذي تم عام ١٩٢٠ (٢). وكـانـت نـيـوزيلاندا من أوائل الدول الاوروبيـة التي اعترفت للنســاء بحق الانتخاب عام ١٨٩٢ ولكن على المسـتوى المحلي فـقط ثم عـمّمـته على مستوى المجالس النيابية عام ١٩٤٠. أمـا بريطانيا فقد اعترفت للنساء بحق الانتخاب على مراحل، حيث كان الاعتراف الأول عام ١٨٩٤ عندما منحت النســاء الحق بالانتـخـاب على المستوى المحلي والبلدي، ثم منحت النساء حق الترشيح ضـمن هذا المسـتوى عام ١٩٠٧. وفي عـام ١٩١٨ منحت النســاء الحق في انتـخـاب المجـالس النيـابيـة شريطة بلوغ سن الثـلاثين. أما المرحلة الأخيرة فكانت عام ١٩٢٨ عندمـا تساوت النساء بالرجال في مباشرة كافة الحقوق السياسية (٣). بل كانت الدول الاسكندنافـيـة من اوائل الدول التي سـاوت بين الرجل والمرأة في حق الانتخاب حيث قررته النرويج عام ١٩٠٩ والدنمارك عـام ١٩١٥، والسـويد عام ١٩٢٠. ثم تبعتها

(١) الولاية الثـانيـة التي لحقت ولاية ويومنج في الولايات المتحدة الامريكية ولاية كولارادو Colorado عام ١٨٩٣ ثـم ولاية يوتا Utah وولاية ايداهو Idoho عام ١٨٩٦ ثـم ولاية واشنطن Washigton عام ١٩١٠ ثم ولاية كـاليـفورنيا California عام ١٩١١ ثـم ولاية اورجـون Orgon وولايـة اريزونا Arizona وولاية كـانساس Kansas عـام ١٩١٢ ثـم ولاية الاسكا Alsaka عام ١٩١٣ ثم ولاية نيفادا Nevada وولاية مونتانا Montana عام ١٩١٤. انظر : Barthelemy et Duez : Traite de droit constitutionnel (ouv.cit) p. 313.

(٢) تنص المادة الأولى من التعديل التاسع عشر للدستور الامريكي الذي تم اقراره عام ١٩٢. على ما يـلي : "لا يـنكر على مـواطن الولايات المتـحـدة حق الاقتراع، او ينقص منه سـواء من الولايات المتحدة او من اية ولاية بسبب الجنس (الذكورة او الانوثة).

أمـا المادة الثـانيـة من ذلك التـعـديل فـقد نصت على أنه " تكون للكونجرس سلطة تنفيذ هذا التعديل، بالتشريع المناسب".

" The right of citizens of the United States to vote shall not be denied or abridged by the United States or by any State on account of sex".

Congress shall have power to enforce this article by appropriate legislation.

(٣) الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٠٨.

الدكـتـورة سـعـاد الشرقاوي والدكتور عبدالله ناصيف : نظم الانتخابات في العالم المعاصر وفي مصر (المرجع السابق) ص ٢٠.

دول أخـرى حـيث اعترفت بهذا المبـدأ كل من المانيـا عام ١٩١٩ وتركـيا عام ١٩٣٤ وفرنسا عام ١٩٤٤ وايطاليا عام ١٩٤٥ واسرائيل عام ١٩٤٨، بل نكاد نقول بأنه لم يـعـد في اوروبـا نظام انتـخـابي لا يعترف للمـرأة بحق الانتـخـاب. وكـان الاتحـاد السويسري ونيوزلاندا من أواخر الدول التي قررت حق الانتخاب للنساء، حيث أخذت به سويسرا عام ١٩٧١ ونيوزلاندا عام ١٩٨٣.

في مصر كـان دستور ١٩٢٣ ودستور ١٩٣٠ قـد اشـترطا ان يكون الناخب من الذكـور. أمـا بعد ذلك وابتداء من عام ١٩٥٦ فـقد سادت الدساتير وقوانين الانتخاب بين المرأة والرجل في حق الانتـخـاب اعترافـاً بالدور الهام الذي اشتركن فيه النساء في الحـيـاة العـامـة ومـا كـان لهن "من فـضل ظاهر في جميـع مـراحـل تطـور الدولة المصرية" [١].

أما سوريا فقد كانت من أوائل الدول العربية التي اعترفت للنساء بحق الانتخاب، وان كـان ذلك الاعتراف مـقـيـداً، لأن قانون الانتخاب الصادر عام ١٩٤٩ اشترط في النســاء اللواتى يمارسن حق الانتـخـاب ان يكن حـائزات على شهادة التعليم الابتدائي على الاقل، الا ان هذا القيد الغي نهائياً عام ١٩٧١ [٢].

امـا في الاردن فلم يتطرق الدســتـور الاردني لعام ١٩٥٢ الى مـسألة التمييز بين الرجل والمرأة في مـوضـوع الانتـخاب، وان كان قد عبّر بشكل موجز عن حرصه على تقـرير مبدأ الاقتراع العام في انتخابات اعضاء مجلس النواب، حيث جاء في المادة (٦٧) منه :

يتألف مجلس النواب من أعضاء منتخبين انتخاباً عاماً سرياً ومباشراً وفقاً لقانون الانتخاب يكفل المبادىء التالية :

١ ـ سلامة الانتخاب.

٢ ـ حق المرشحين في مراقبة الاعمال الانتخابية.

٣ ـ عقاب العابثين بارادة الناخبين.

---

(١) المذكـرة الايضـاحـية لقانون الانتخاب المصري رقم ٧٣ لـسنة ١٩٥٦٦. مـشـار اليها في مؤلف الدكتور محسن خليل : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٧٨.

(٢) الدكتور كمال الغالي : مبادىء القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢١٥.

ولذلك واستجابة من المشّرع الأردني لما قرّره الدستور الأردني في المادة (٦٧) تم تعديل قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ بقانون مؤقت عام ١٩٧٤ ليساوي بين الرجل والمرأة في حق الانتخاب بحيث اصبح تعريف الاردنى في قانون الانتخاب على "كل شخص ذكر أو أنثى يحمل الجنسية الاردنية بمقتضى أحكام قانون الجنسية الاردنية [١].

لقد كان الاستاذ بارتلمي barthelemy من الملع من دافع عن حق المرأة في المشاركة بالحقوق السياسية، خاصة من خلال تقريره الذي قدمه الى البرلمان الفرنسي عام ١٩٢٣ (٢) والذي لخص بما يلي :

١ ـ منطق الديمقراطية يحتِّم الاعتراف للنساء بهذه الحقوق.

٢ ـ للمرأة حقوق ومصالح يجب أن يتاح لها الدفاع عنها.

٣ ـ تستطيع المرأة بما لها من قدرات أن تساهم في خدمة المجتمع.

٤ ـ ان ممارسة المرأة للحقوق السياسية ذات منفعة مزدوجة للمجتمع وللمرأة.

وفي الواقع فإنه اذا كان قصر الاقتراع على الرجال دون النساء لا يتعارض مع مبدأ الاقتراع العام في القرن الماضي، فإن هذا التمييز قد اصبح متنافياً ومتعارضاً مع عمومية الانتخاب ومبدأ الاقتراع العام في العصر الحاضر، لانه عصر الديمقراطية والمساواة الفردية.

أما إذا كانت هناك بعض الاعتراضات على تقرير حق الانتخاب للنساء، فإنها تبقى اعتراضات تقليدية رجعية لا أساس لها في المنطق أو الشرع[٣] .

---

(١) المادة الثانية من قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم (٢٢) لسنة ١٩٨٦٦. اما هذه المادة قبل التعديل فقد كانت تنص على أن "الاردني هو كل شخص ذكر اكتسب الجنسية الاردنية بمقتضى قانون الجنسية الاردني".

(٢) " Joseph Barthelemy : Le vote de femmes, et son rapportàl a la chambrs des deputes, 20 Fervier 1923".

Barthelemy et Duez L Traite de droit constitutionnel (ouv.cit) p.

(٣) من أهم هذه الاعتراضات :

١– ان طبيعة المرأة تؤهلها للقيام باعمالها المنزلية والاسرية فقط، لا ان تكون مشاركة في الحياة السياسية واتخاذ القرارات المصيرية.

٢– ان اغلب انظمة العالم لا تلزم المرأة بالخدمة العسكرية. هذا الاعفاء يقصيها عن حقها في ممارسة الانتخاب. =

٣ ـ شرط السن :

تحـدد التشريعـات في كل بلد سن الرشـد السـياسي، وهو العمر الذي يبلغه الفرد فـيـصـبح قادراً على مباشرة حقه في الانتخاب اذا استوفى الشروط الأخرى. اذ من غير المعقول ان يساهم الاطفال في التصويت.

وسن الرشـد السـيـاسي او الأهليـة السـيـاسية تفترض اكتمال النضـج السياسي لصـاحـبـها، والذي يمكنه من ممارسة حق الانتخاب والمشاركة في تدبير بعض الامور السياسية [١].

قـد يتـسـاوى سن الرشد السياسي مع سن الرشد المدنى، ولكنه في الغالب يكون سن الرشـد السـيـاسي اكـثـر من سن الرشـد المدنى، وذلك رغبة من المشرع في ابعاد الشباب عن الانتخابات واعطائهم فرصة للتأكد من نضجهم السياسي.

قـد تختلف القـوانين في تحـديد سن الرشـد السياسي، الا ان اغلبها حدده ما بين ١٨-٢٥ سنة انسجاماً مع الظروف السياسية والاقتصادية والثقافية التي تمر بها كل دولة. ولكن بصـفـة عـامـة فـاننا نجـد ان الانظمـة المحـافظة تؤخر السن السياسي، والانظمة التقدمية تقدمه [٢].

فـمـثلاً اشترط قانون الانتخاب في ظل الدستور المصري ١٩٢٣ ان يكون الناخب بالغاً من العمر ٢١ عاماً وذلك بالنسبة لناخب مجلس النواب، اما ناخب اعضاء مجلس الشـيـوخ فـقد اشترط قانون الانتخاب ان يكون سنّه ٢٥ عـامـاً. اما بعد الثورة فقد

= ٣- ان الاعتراف للمـرأة بالحقوق السياسية يجرها على قضاء فترات طويلة خارج المنزل، وهذا يؤدي الى بعدها عن اسرتها واولادها وتفكك الروابط العائلية.

(١) نقـول هنا بعض الامـور السياسية لان بعض الامور لا يستطيع من بلغ سن الرشد السياسي ان يمارسها مثل الترشيح لعضوية بعض المجالس النيابية الذي يتطلب سناً اكبر من الانتخاب.
Burdeau G.: Maunuel de droit constitutionnel (ouv.cit) p. 477.
الدكتور ادمون رباط : الوسيط في القانون الدستوري العام (المرجع السابق) ص ٤٥١.

(٢) Duverger, M.: Institutions politiques et droit constitutionnel (ouv.cit)p. 116.
Burdeau, G.: Manuel de droit constitutionnel, et institutions politiques (ouv.cit) p. 477
Hartley and Griffith : Government and law (op.cit) p. 43.
الدكتور محسن خليل : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٧٩.

خـفض قانون الانتخاب الصادر في ظل دستور ١٩٥٦ سن الناخب الى ١٨ عاماً. وما زال هذا السن هو المعـتمد في قانون الانتخاب الحالي (قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم (٧٣) لسنة ١٩٥٦ المعـدل بالقانون رقم (٧٦) لسنة ١٩٧٦. وهـو نفس السن السـياسي للناخب في التشريع السوري المبين في المادة (٣) من قـانون الانتخاب لمجلس الشـعب السوري الصادر عام ١٩٧٣. امـا الدسـتور الفرنسي لعام ١٨١٤ الذي اعاد الملكيـة الى فـرنسـا بعد هزيمة نابليون، فقد كان اكثر الدساتير رجعية في هذا الشأن. ومن مظاهر الرجعية فيه أنه رفع سن الرشد السياسي الى ٣٠ عاماً الى جانب اشتراطه نصاباً مالياً مرتفعاً في الناخب، بخلاف ما هو عليه الحال منذ عام ١٩٧٤ اذ جعل سن الرشد السياسي مساوياً لسن الرشد المدني وهو ١٨ عاماً وهو نفس السن الذي حدده الدستور الامريكي في تعديله السادس والعشرين منذ عام ١٩٧١ [١].

اما سن الناخب لاعضاء مجلس النواب الاردني فهو ١٩ عاماً، في حين كان في ظل القانون السابق ٢٠ عاماً[٢].

ويأتي تخفـيض سن الناخب في الاردن نتـيجة ادراك المشرع الاردنى ان كثيراً من جـوانب الحـيـاة في المجتمع الاردنى قد تطورت وتقدمت ومن ضمنها المستوى الثقافي للافـراد. وان كنا نأمل من المشرع ان تكون خطوته اوسع ليساوي ما بين سن الرشد السياسي وسن الرشد المدنى ويجعله ١٨ عاماً.

٤ ـ شرط الأهلية العقلية L'aptitude intellectuelle

تشـترط قـوانين الانتـخـاب ان يكون الناخب مـتمتعاً بقواه العقلية. لذلك يمنع من الانتـخـاب كل من هو مصاب بالجنون والعته لأن الجنون والعته تفقد من هو مصاب بأي منهما الادراك والتمييز السليم.

---

(١) Prewitt, K. and Verba, S.: An introduction to Am: Government . Harpper and Row. Cambridge 1983. p. 728.

(٢) تنص الفقرة (١) من المادة (٣) من قانون الانتخاب لمجلس النواب الحالي رقم ٢٢ لسنة ١٩٨٦ على انه "لكل اردني اكـمل تسع عشرة سنة شـمسية من عمره في ٣١ تمـوز من كل سنة الحق في انتـخـاب اعضاء مجلس النواب". اما الفقرة (١) من المادة (٣) من قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ فقد كانت تنص على انه "لكل اردني حق انتخاب اعضاء مجلس النواب : ١- اذا اكمل عشرين سنة شمسية من عمره.

وحيث ان الادراك والتمييز شرط اساسي وضروري لممارسة الحقوق السياسية ومنها الانتخاب، فان حرمان المجانين والمصابين بأمراض عقلية لا يتنافى مع مبدأ الاقتراع العام [1].

ولضمان عدم تعسف او انحراف السلطة الادارية في منع الفرد من ممارسة الانتخاب بحجة مرضه العقلي، فإن أغلب القوانين تعهد باتخاذ مثل هذا القرار الى القضاء لما يتمتع به من استقلالية ونزاهة وحيدة [2].

لقد حددت الفقرة (ب) من المادة (٣) من قانون الانتخاب لمجلس النواب الاردنى رقم ١٩٨٦ المعدل المحرومين من ممارسة حق الانتخاب ومنهم :

من كان محجوراً عليه لذاته ولم يرفع الحجر عنه، او لأي سبب أخر ولم يرفع الحجر عنه.

فالمحجورون عليهم نوعان. محجورون عليهم لذواتهم وبقوة القانون، ومحجورون عليهم بحكم المحكمة [3].

والمحجور عليه لذاته في القانون المدنى الاردنى بالاضافة الى الصغير هو المجنون والمعتوه [4].

والجنون مرض يصيب العقل فيفقده تمييزه، وهو نوعان، جنون مطبق وجنون

---

(١) Barthelemy et Duez L Traite de droit constitutionnel (ouv.cit) p. 317.
Burdeau, G.: Manuel de droit constitutionnel et institutions politiques (ouv.cit) p. 477.

(٢) الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢١٤.

(٣) تنص المادة (١٤) من قانون الانتخاب السوري رقم (٢٦) لسنة ١٩٧٢ على أنه : يحرم من حق الانتخاب :

أ. المحجور عليه مدة الحجر. ب. المصابون بأمراض عقلية مدة مرضهم. ج. المحكومون ... الخ.

(٤) تنص المادة (٤٣) من القانون المدني الاردني على أن :

١- كل شخص يبلغ سن الرشد متمتعاً بقواه العقلية ولم يحجر عليه يكون كامل الاهلية لمباشرة حقوقه المدنية.

كما نصت المادة (١٢٧) من القانون المدني الاردني على أنه : الصغير والمجنون والمعتوه محجورون لذاتهم.

متقطع. اما العته فهو نقصان العقل او اختلال فيه يجعل المصاب قليل الفهم مختلط الكلام فاسد التدبير[1].

ويبقى الحجر قائمًا على المحجور عليهم لذراتهم الى حين زوال السبب.

اما المحجور عليهم بحكم المحكمة فهم السفيه وذو الغفلة. وهؤلاء ليسوا محجورين عليهم بقوة القانون لذواتهم، بل هم محجورون عليهم بحكم المحكمة سنداً لأحكام الفقرة الثانية من المادة (١٢٧) من القانون المدني الاردني[2].

والسفيه هو المغلوب بهواه، يبذر المال ويبدده في غير موضعه على غير مقتضى العقل والشرع. اما ذو الغفلة فهو الذي لا يحسن التمييز بين الرابح والخاسر من التصرفات، فيخدع في معاملاته بسهولة ويغبن[3].

وكما يقرر هذا النوع من الحجر بحكم من المحكمة فهو يزال بحكم من المحكمة كذلك حسب الاجراءات المقررة في القانون.

ومن الجدير بالذكر في هذا المقام ان من يعين له وصي بحكم من المحكمة بسبب اصابته بعاهة مزدوجة كالاصم والأبكم، أو الأعمى الاصم، أو الأعمى الأبكم، لا يعد نوعاً من أنواع المحجور عليهم. فله ممارسة حقه الانتخابي بالطريقة التي يراها رئيس لجنة الاقتراع مناسبة تمكنه من الانتخاب. ويقتصر دور الوصي في هذه الحالة على ترجمة ارادة الناخب[4].

٥ ـ شرط الأهلية الأدبية (الاعتبار) L'aptitude Morale

يفترض في الناخب ان يكون على قدر من النزاهة والشرف والاستقامة. ولهذا فقد

(١) الدكتور انور سلطان : مصادر الالتزام في القانون المدني الاردني ١٩٨٦، ص ٣٩.

(٢) تنص الفقرة الثانية من المادة (١٢٧) من القانون المدني الاردني على أن : "السفيه وذو الغفلة فتحجر عليهما المحكمة وترفع الحجر عنهما، وفقاً للقواعد والاجراءات المقررة في القانون".

(٣) الدكتور توفيق حسن فرج : المدخل للعلوم القانونية. مؤسسة الثقافة الجامعية. الاسكندرية ١٩٨١، ص ٢٤٦.

(٤) تنص المادة (١٣٢) من القانون المدنى الاردني على أنه " اذا كان الشخص أصم أبكم أو أعمى اصم او اعمى ابكم، وتعذر عليه بسبب ذلك التعبير عن ارادته جاز للمحكمة ان تعين له وصياً يعاونه في التصرفات التي تقتضي مصلحته فيها ذلك".

ذهبت كـافـة التشريعـات الى حرمان الاشخاص الذين لا تتوافر فيهم الآلية الأدبية من الانتخاب.

أ ـ وتزول الأهليـة الأدبيـة عن الشـخص عندما يصدر ضده حكم من محكمة مختصة بسـبب ارتكابهم جـريمـة مخلة بالشرف والأمـانة او حُسن السـمعة. لأنه بثبوت ارتكابه لمثل هذه الجرائم يصبح غير جدير بالثقة والاعتبار [1].

بعض التشريعـات توسعت كثيراً في شرط الآلية الأدبية، فحرمت من ممارسة حق الانتـخـاب كل من صدر ضده أي حكم جزائي بالسجن لمدة معينة ولو كانت قصيرة. مـثل ذلك مـا ذهب اليـه المشرع الاردني حيث حرم من ممارسة حق الانتخاب كل من حكم عليـه بالسـجن لمدة تزيد على سنة واحـدة بجـريمة غير سياسية ولم يعف عنه. وبعض التشريعات اشترطت لحرمان الشخص من ممارسة حق الانتخاب ان يكون قد ارتـكـب جـنـاية او جنحـة مخلة بالشرف والأمـانة او بعض جـرائم خـاصـة تتـعلق بالاقتصاد الوطني، مثل ذلك ما ذهب إليه المشرع المصري[2].

وإذا كـانت التشريعـات المقـارنة تنص على أحكام قـضـائية سالبة للحرية، فإنها تشترط صدورها عن محكمة قضائية، أما الاعتقال الاداري فلا يحرم من سبق اعتقاله من حق ممارسة الانتخاب ايا كانت مدة الاعتقال.

---

(١) Barthelemy et Duez : Traite de droit constitutionnel (ouv.cit) p. 318.

(٢) تنص الفقرة (ب) من المادة (٣) من قـانون الانتخاب لمجلس النواب الاردني لعام ١٩٨٦ المعدل على أنه : يحرم من ممارسة حق الانتخاب :

١- من كـان محكومـاً عليـه بالسجن لمدة تزيد على سنة واحدة بجريمة غير سياسية ولم يعف عنه.

أما المادة (٢) من قـانون مـباشرة الحقوق السياسي رقم (٧٣) لسنة ١٩٥٦ المعـدل عام ١٩٧٢ فتنص على أنه : يحرم من مباشرة الحقوق السياسية :

١- المحكوم عليه بجناية ما لم يكن قد رد اليه اعتباره

٢- من فرضت الحراسة على امواله بحكم قضائي ... الخ

٣- المحكوم عليـه بالحـبس في جـريمة من الجرائم المنصوص عليها في قوانين الاصلاح الزراعي او في قوانين التموين والتسعير او ...

٤- المحكوم عليه بعقوبة الحبس في سرقة او اخفاء اشياء مسروقة او ...

٥- المحكوم عليه بالحبس في احدى الجرائم الانتخابية.

٦- من سبق فصله من العاملين في الدولة او القطاع العام لاسباب مخلة بالشرف.

بعض التشريعات مثل قانون الانتخاب لمجلس النواب الاردنى استثنت من المحكوم عليهم بجريمة سياسية من المحرومين من ممارسة حق الانتخاب رغم صدور حكم قضائي بسلبهم الحريّة وذلك لأنّ الجريمة السياسيّة غالباً ما ترتكب بدافع سياسي وليس بدافع أنانى دنيء.

ب ـ كما تزول الآلية الأدبية عن الشخص بسبب الحكم عليه بالافلاس دون ان يرد له اعتباره.

والمقصود بالافلاس حالة للمدين للتاجر الذي يتوقف عن دفع ديونه التجارية في مواعيدها، وذلك بصرف النظر عن كونه معسراً او موسراً قليل الأموال او كثيرها [1].

لم تكتف أغلب التشريعات بتوقيع الجزاءات المدنية على المفلس، وانما ذهبت الى حرمانه من ممارسة بعض الحقوق السياسية ومنها الانتخاب ما لم يرد اليه اعتباره [2].

ورد الاعتبار التجاري نوعان : رد الاعتبار القانونى ورد الاعتبار القضائي.

ورد الاعتبار القانونى هو الذي يعني رد اعتبار المحكم عليه بالافلاس بمرور مدة معينة على اعلان الافلاس دون ان يقوم التاجر المفلس بأية معاملة، شريطة ان لا يكون التاجر مقصراً ومحتالاً. كذلك يسترد التاجر اعتباره بقوة القانون اذا اوفى بجميع المبالغ المترتبة عليه من رأس مال وفائدة ونفقات، اذا لم يكن التاجر مقصراً او محتالاً كذلك.

اما رد الاعتبار القضائي فهو الذي يتقرر بحكم من المحكمة المختصة بعد مرور مدة معينة وباجراءات خاصة يبينها القانون.

---

(١) الدكتور شكري أحمد السباعي : نظام الافلاس في القانون التجاري المغربي. دار الكتب العربية. الرباط ١٩٧٦، ص ٢٦١.

(٢) تنص الفقرة (ب) من المادة (٣) من قانون الانتخاب الاردنى على أنه : يحرم من ممارسة حق الانتخاب :

٢- من كان محكوماً عليه بالافلاس، ولم يستعد اعتباره قانوناً.

اما المادة (٣) من قانون مباشرة الحقوق السياسية المصري فتنص على أنه :

تقف مباشرة الحقوق السياسية بالنسبة للأشخاص الآتى ذكرهم :

٣- الذين شهر افلاسهم مدة خمس سنوات من تاريخ شهر افلاسهم ما لم يرد اليهم اعتبارهم قبل ذلك.

وفي رأيي أن كلاً من رد الاعتبار القانونى ورد الاعتبار القضائي يقيد للمفلس حقه في الانتخاب.

ج - عدم الاهلية السياسية، وتتحقق عندما تذهب بعض التشريعات الى حرمان الفرد من حق الانتخاب ليس بسبب ارتكابه لجريمة او الحكم عليه بالافلاس، وانما لموقفه السياسي حتى ولو لم يكن هذا الموقف معاقباً عليه جنائياً وغير خاضع للجرائم التي تحرم مرتكبها من ممارسة حقوقه السياسية.

إلاّ أنّ فقدان الأهلية السياسية او فقدان الاعتبار لاسباب سياسية لم تقرر الا بصفة استثنائية وفي ظروف خاصة. فقد قررته فرنسا عام ١٩٤٤ بالنسبة لاعضاء البرلمان الذين اصدروا عام ١٩٤٠ تفويضاً للجنرال بيتان وكذلك بالنسبة لمن تعاونوا مع الاعداء اثناء الاحتلال. وكذلك قررته يوغسلافيا وبلغاريا عام ١٩٤٥ لمن وصفوا بأنهم ذوي ميول للفاشية او اعداء الديمقراطية وكذلك مثلما فعله دستور الاتحاد السوفياتى لعام ١٩٢٨ و ١٩٢٤ اذ حرما المالكين العقاريين وطبقة الكولاك ورجال الدين ومن وصفوا بموظفي العهد البائد. الا أن مثل هذه الاحكام كانت قد الغيت منذ صدور دستور عام ١٩٣٦ [١].

حرمان العسكريين من الانتخاب

تمنع بعض القوانين الانتخابية في العالم العسكريين من ممارسة حق الانتخاب، بحجة منع تسلل السياسة الى الجيش، والمحافظة على الضبط والربط العسكري، والحد من عوامل تشويه الانتخابات ومنها تأثير الضباط على الرتب الأدنى والجنود، وتجنب الصراعات بين العسكريين [٢].

طبقت فرنسا منع العسكريين من الانتخاب بشكل خاص في عهد الجمهورية

---

(١) الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢١٦.
الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٥٦.
الدكتور كمال الغالي : مبادىء القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢١٨.

(٢) Duverger, M.: Instituions politiques et droit constitutionnel (ouv.cit) p.117.
الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢١٦.

الثالثة (١٨٧٠-١٩٤٠) لنفس الاسباب السابقة، خاصة بعد التجربة السيئة التي عاشتها فرنسا في عهد الامبراطورية الثانية عندما شوهت نتائج الانتخابات بسبب ضغط الضباط على الجنود[١].

أما قوانين الانتخاب العربية، فقد ذهبت في معظمها الى وقف ممارسة الانتخاب عن العسكريين، ولكنها استعملت مصطلحات مختلفة اشارت من خلالها الى منع العاملين في القوات المسلحة والأمن العام والدفاع المدني من الانتخاب[٢].

قانون الانتخاب لمجلس النواب الاردنى رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ استعمل كلمة "يمنع" حق الانتخاب ... بينما نجد قانون مباشرة الحقوق السياسية المصري رقم (٧٣) لسنة ١٩٥٦ المعدل بالقانون رقم (٧٦) لسنة ١٩٧٦ يستعمل كلمة "يعفى" من مباشرة الحقوق السياسية[٣].

اما قانون الانتخاب السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٢٦ لسنة ١٩٧٣ فقد استعمل اصطلاح "يوقف" حيث جاء في المادة (٥) منه "يوقف حق الانتخاب عن عسكريين الجيش ورجال الشرطة طيلة وجودهم في الخدمة، عدا من قبل ترشيحه وفقاً لاحكام هذا المرسوم التشريعي. وهو نفس الاصطلاح الذي يستعمله قانون الانتخاب لمجلس النواب الاردنى الحالي رقم ٢٢ لسنة ١٩٨٦. اذ جاء في المادة (٥) منه ما يلي :

---

(١) ومن الحوادث الطريفة التي تمت في فرنسا في هذا الصدد انه عندما استفتي الشعب الفرنسي على موضوع تعيين نابليون بونابرت قنصلاً مدى الحياة جمع احد الجنرالات قواته وخطب فيها قائلاً : ان المطلوب هو تعيين نابليون قنصلاً مدى الحياة وانتم احرار في ابداء الرأي، ولكنني احذركم بأن اول فرد يعارض ذلك سيرمى بالرصاص ولتحيا الحرية.
الدكتور كمال الغالي : مبادىء القانون الدستوري والنظم السياسي (المرجع السابق) ص ٢١٨.
الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٥٧.

(٢) على الرغم من ان الشرطة او الأمن العام هيئة مدنية نظامية، الا أن هذه الفئة تعامل معاملة العسكريين.

(٣) تنص الفقرة الثانية من المادة الأولى من قانون مباشرة الحقوق السياسية المصري رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ المعدل بالقانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٧٦ على انه "يعفى من مباشرة الحقوق السياسية ضباط وأفراد القوات المسلحة الرئيسية والفرعية والاضافية وافراد هيئة الشرطة طوال مدة خدمتهم بالقوات المسلحة او الشرطة".

"يوقف استعمال حق الانتخاب عن العاملين في القوات المسلحة الاردنية والأمن العام والدفاع المدني وذلك طيلة وجودهم في الخدمة الفعلية".

وفي رأينا ان استعمال اصطلاح "يوقف" جاء متناسقاً مع موقف المشرع الاردنى تجاه الانتخاب، حيث اعتبره حقاً وليس وظيفة، رغم أخذه بمبدأ سيادة الأمة، ولم يستعمل "يحرم" لأن الحرمان يحمل في طياته معنى العقوبة.

اما ما ذهب اليه المشرع المصري من استعمال اصطلاح "يعفى" بدلاً من "يوقف" فله ما يبرره.

لقد اخذ قانون الانتخاب المصري بالتصويت الاجباري منذ عام ١٩٥٦ استجابة الى وصف الدستور لمساهمة المواطن في الحياة السياسية بأنها واجب وطني. لذلك نص قانون مباشرة الحقوق السياسية في المادة الأولى منه على أنه "على كل مصري وكل مصرية بلغ ثماني عشرة سنة ميلادية ان يباشر بنفسه الحقوق السياسية". بل ذهب هذا القانون الى عقاب من يتخلف عن الادلاء بصوته في الانتخاب او الاستفتاء، بغرامة لا تتجاوز مائة قرش، اذا كان اسمه مقيداً بجداول الانتخاب (١). لهذا فإن عدم ممارسة العاملين في القوات المسلحة والشرطة لواجب الانتخاب طوال مدة خدمتهم انما يمثل اعفاء من هذا الواجب وليس حرماناً او وقفاً لحق الانتخاب.

قد تختلف التشريعات المقارنة في تحديد الممنوعين او المعفيين من ممارسة حق الانتخاب، تبعاً لاختلاف وجهة نظر كل تشريع في تحديد المقصود بالقوات المسلحة والأمن العام او الشرطة والدفاع المدني.

من مجموعة التشريعات الاردنية نستطيع القول بأن المقصود بالقوات المسلحة الاردنية جميع التشكيلات والوحدات البريّة والبحريّة والجويّة والحرس الوطني والقوات الاحتياطية والقوات الاخرى التي تقضي الضرورة انشاؤها والتي ترتبط

---

(١) المادة (٣٩) من القانون : ولمزيد من التفصيل راجع الدكتورة سعاد الشرقاوي والدكتور عبدالله ناضيف : نظام الانتخاب في العالم وفي مصر (المرجع السابق) ص ١٨٦.
الدكتور ماجد الحلو : القانون الدستوري (المرجع السابق) ص ١٩٨٦.

بوزارة الدفاع، سواء كان العاملون فيها ضباطاً او ضباط صف او جنوداً [1] . ويلحق بهم لغاية تطبيق قانون الانتخاب التلاميذ العسكريون في المعاهد والجامعات العسكرية [2] .

اما الأمن العام فهو هيئة نظامية ذات شخصية اعتبارية مرتبطة بوزارة الداخلية ويمثلها المدير. وتتألف من الضباط وضباط الصف والشرطيين [3]. وهو نفس التسمية والترتيب بالنسبة للعاملين في الدفاع المدني من ضباط وضباط صف وشرطة الدفاع المدنى [4] .

أما رجال المخابرات العامة، فالبرغم من عدم ورود النص الصريح على وقف استعمال حقهم في الانتخاب، الا انهم مشمولون بهذا الوقف استناداً الى قانون المخابرات العامة رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٤ وبشكل خاص حكم المادة السادسة الذي يشير الى سريان احكام قوانين القوات المسلحة على كافة موظفي واعضاء المخابرات العامة وبشكل خاص الحقوق والواجبات والمحظورات.

... إلا أن التشريعات الانتخابية الحديثة تأخذ بالتسوية التامة بين العسكريين وغيرهم في استعمال الحقوق الانتخابية، غير مقتنعة بتبريرات الرأي الرافض لاشتراك العسكريين في الانتخاب، متمسكة بحق المواطن - ايا كانت مهنته مدنياً او عسكرياً - بممارسة حقه الانتخابي كركن اساسي في الحياة الديمقراطية وبشكل خاص

---

(١) الفقرة (ب) من المادة (٣) من قانون خدمة الضباط في القوات المسلحة الاردنية رقم (٣٥) لسنة ١٩٦٦ .

موسوعة التشريعة الاردنى . نقابة المحامين الاردنيين.

(٢) يقصد بالضباط كل من كان حائزاً على رتبة ضابط بارادة ملكية سامية، ذكراً كان او انثى ايا كانت رتبته العسكرية التي تبدأ من ملازم ثاني فملازم اول ونقيب ورائد ومقدم وعقيد وعميد ولواء وفريق وفريق أول ومشير. اما ضباط الصف فيقصد به كل مجند رتبته دون الضابط واعلى من الجندي. اما الجندي فيقصد به كل مجند دون رتبة ضابط الصف.

(٣) الفقرة (أ) من المادة الثانية من قانون الأمن العام رقم (٣٨) لسنة ١٩٦٥.

(٤) Duverger, M.: Instituitions politiques, et droit constitutionnel (ouv.cit) p. 117.

الدكتور عثمان خليل والدكتور سليمان الطماوي : القانون الدستوري . المبادىء العامة والدستور المصري (المرجع السابق) ص ١٩٣٦.

الديمـقراطية النيابية، لأن عكس ذلك اخلال بمبدأ الاقتراع العام بصورة خاصة وبمبدأ الديمقراطية بصورة عامة [١].

إن السرية في الوقت الحـاضر شرط اسـاسي لسـلامة الانتخاب، الأمر الذي يوجب توفير كـافـة الاجـراءات والضمانات التي تحول دون معرفة ما يكتبه الناخب في ورقة الاقـتراع. هذا الشرط وهذه الضمانات تنفي التبرير التـقليـدي في منع العـسكريين من الانتخاب، الا وهو التخوف من الضغوط الرئاسية والرتب العليا.

أمـا القـول بأن تنقل العـسكريين في وحـدات مختلفة وأمكنة متعددة يصعب من عـمليـة التـصـويت ويعـرضـها للتشويه، فذلك غير دقيق. لأن التشريعات التي اعطت العـسكريين الحق في الانتخاب تبنت الاجراءات الكفيلة التي تمكنهم من الانتخاب سواء كـانوا داخل الوطن او خـارجه. فكما للناخب العادي الحق في التسجيل في الدائرة التي يقـيم فـيـهـا أو آخـر دائرة اقـام فيها اذا كان متنقلاً، فانه يجوز للعسكري ايضاً ان يسجل في الوحدة التي يعمل فيها أو أحد مكاتب التعبئة في منطقته .

أمـا الادعـاء بأن من يعـهـد اليهم بالحفاظ على النظام والأمن العام، لا يجوز لهم التغيب عن ذلك اثناء الادلاء بأصواتهم، فهذا عند مناهضي المنع مجرد ادعاء ضعيف لا اســاس له من الصـحة، لأن عملية الاقتراع لا تأخذ من رجل الأمن والشرطة الا دقائق معدودة .

ومن الدول التي سـاوت بين المواطنين في حق الانتـخـاب ـ سواء كانوا مدنيين او عسكريين ـ بريطانيا وبلجيكا وفرنسا وسويسرا والولايات المتحدة الامريكية [٢] .

---

(١) Burdeau, G.: Manuel de droit sonstitutionnel, et institutions politiques (ouv.cit) p. 480.

(٢) Duverger, M.: Institutions politiques et droit constitutionnel (op.cit) p. 118.

الدكتور سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٢١٥.

الدكـتـورة سـعـاد الشرقـاوي والدكـتـور عـبدالله ناصيف : نظم الانتخابات في العالم (المرجع السابق) ص ١٦٤.

مزايا الاقتراع العام

ينسجم الاقتراع العام مع الديمقراطية والحرية والمساواة. وبالتالي فهو اقرب الى الشعب من الاقتراع المقيد، لأنه بداية يعطي اكبر عدد من الافراد حق المشاركة السياسية فيقرب مفهوم الشعب السياسي من الشعب الاجتماعي.

لقد دافع انصار الاقتراع العام عنه دفاعاً قوياً وبينوا ما له من مزايا تجعله دائما افضل من الاقتراع المقيد :

فالاقتراع العام طريق مناسب لتربية الشعب تربية سياسية جيدة، وذلك لحمله المواطنين على الاهتمام بالشؤون العامة، وتكوين رأي عام مستنير يساعد في اصلاح النظام ويصعب من امكانية تزييف ارادة الناخبين.

كما قيل بأن الاقتراع العام هو سبيل لوقاية الأمة من ثورات الحقد، ذلك الحقد الذي يولده الاقتراع المقيد [١].

ويضيف انصار الاقتراع العام الى ان هذا النظام طريق هام لتذوق الديمقراطية، وتذوق الديمقراطية لا يتم الا في ظل الحرية، والحرية تتطلب المساواة. ولعل الاقتراع العام من القواعد الرئيسة لكل هذه المبادىء.

وفي الحقيقة وبعد ان استعرضنا مفهوم الاقتراع المقيد وخصائصه ومفهوم الاقتراع العام وخصائصه، يمكننا ان نقرّر بأن الاقتراع العام اكثر انسجاماً مع الديمقراطية والمساواة والحرية من الاقتراع المقيد. ولذلك فاننا نجد ان الدول التي عاشت هذه المبادىء والحقوق لا يمكن لها الا ان تقرر الأخذ بالاقتراع العام[٢].

---

(١) الدكتور مصطفى ابوزيد فهمي : الأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ١١١.
الدكتور عبدالحميد متولي : القانون الدستوري والأنظمة الساسية (المرجع السابق) ص ١٣٨.

(٢) Barthelemy et Duez : Traite de droit constitutionnel (ouv.cit) p. 223.
الدكتور محسن خليل : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٩١٨٢
هذا ومما يجدر الاشارة اليه في هذا المقام هو أنه وبالرغم من تقرير الاقتراع العام في دساتير وقوانين اغلب الدول الغربية، الا ان نسبة المقترعين الحقيقية الى مجموع الهيئة الناخبة تبقى متواضعة جداً. فلناخذ مثلاً من الولايات المتحدة الامريكية من عام ١٩٣٢- ١٩٨٠، حيث كانت نسبة المقترعين الى من لهم حق الانتخاب كما يلي:
(عام ١٩٣٢-٩ر٥٦٪) و (١٩٣٦-٦١٪) و (١٩٤٠-٥ر٦٢٪) و (١٩٤٤-٩ر٥٥٪) و(١٩٤٨-٥٣٪) و (١٩٥٢-٦ر٦٣٪) و(١٩٥٦-٦ر٦٠٪) و(١٩٦٠-٦٤٪) و(١٩٦٤-٧ر٦١٪)

المطلب الثالث

الإجراءات التمهيدية للانتخاب

يقصد بالاجراءات التمهيدية للانتخاب، كل ما تتخذه السلطة التنفيذية من اجراءات وقرارات وما توفره من ضمانات لتسهيل اجراء عمليات الانتخاب في كافة انحاء الدولة لتمكين كل من تتوافر فيه شروط الانتخاب من ممارسة هذا الحق وفق التشريعات المعمول بها في الدولة.

فعملية الانتخاب هي مجموعة من الاجراءات القانونية والادارية التي تربط بين الناخبين والمرشحين في سبيل اختيار العدد المطلوب لملء مقاعد المجلس النيابي المحدد بنص دستوري او قاعدة تشريعية عادية.

أولاً ـ تحديد الدوائر الانتخابية Constituencies

تقسم الدول لغايات اتمام عملية الانتخاب الى دوائر انتخابية متعددة تنتخب كل منها نائباً او أكثر. وهذا الوضع هو الغالب في الدول المعاصرة. لأن قليلاً من الدول تكتفي بجعل الدولة دائرة انتخابية واحدة.

ان تقسيم الدولة الى دوائر انتخابية يجعل مهمة الناخب في اختيار نائبه أو نوابه مهمة سهلة، اذا ما قورنت بنظام الدائرة الانتخابية الواحدة، الذي يصعب من مهمة الناخب بسبب عدم قدرته على معرفة المرشحين في كافة انحاء الدولة. لذلك فإن جدية ودقة الانتخابات البرلمانية تحتم تقسيم الدولة الى دوائر متعددة [١].

لقد أخذت ايطاليا الفاشية والبرتغال واسرائيل وهولندا بنظام الدائرة الواحدة.

طبّقت ايطاليا في العهد الفاشستي نظام الدائرة الانتخابية الواحدة بواسطة قانون الانتخاب لعام ١٩٢٨ الذي جعل من جميع الدولة دائرة انتخابية واحدة لانتخاب (٤٠٠) نائب لعضوية مجلس الفاشست الأعلى من خلال قائمة واحدة غير قابلة

و(١٩٦٨-٦٠ر٦٠٪) و(١٩٧٢-٥٥ر٩٪) و (١٩٧٦-٧٤ر٤٪) و(١٩٨٠-٥٣ر٩) .

Perwitt and Verba : An Intriduction to American Government (io.cit) p. 1.

(١) الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٥٩.

للتجزئة. فكان الانتخاب اشبه باستفتاء سياسي موجه. الا ان ايطاليا عدلت عن ذلك النمط الانتخابي منذ عام ١٩٣٨ (١) .

البرتغال أخذت ايضاً بالدائرة الانتخابية الواحدة، الا أنها أتاحت للناخب انتخاب اعضاء البرلمان من خلال قائمة يشكلها من مجموع قوائم انتخابية تعدها الاحزاب السياسية.

أما اسرائيل وان كانت قد أخذت بالدائرة الانتخابية الواحدة، الا أنها اوكلت مهمة نوعية الناخب بعملية الانتخاب والتعريف بالناخبين الى الاحزاب السياسية مع تطبيق نظام التمثيل النسبي وامكانية المزج بين القوائم الانتخابية مما يجعل من نظام الانتخاب في اسرائيل قادراً على تمثيل كافة الاحزاب والاتجاهات السياسية في الكنيست(٢) .

وإذا كانت غالبية الدول تأخذ بنظام تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية متعددة، فإنها تحرص في نفس الوقت على أن تكون الدائرة متوسطة في المساحة وعدد السكان، وذلك لتسهيل مهمة الناخب في اختيار النواب من ناحية وتجنب تأثيرهم عليه من ناحية أخرى، وتكوين برلمان بعدد معقول من الأعضاء من ناحية ثالثة.

ان تقسيم الدولة الى دوائر انتخابية، لا يعني بالضرورة ان تتساوى هذه الدوائر بعدد ممثليها في البرلمان، لأن تمثيل الدوائر عادة ما يتأثر بعدد السكان. فالدوائر ذات العدد السكانى الكبير تمثل بعدد اكبر من النواب في البرلمان من الدوائر ذات العدد السكاني القليل.

ويجري تقسيم الدوائر الانتخابية بشكل عام بإحدى طريقتين :

الطريق الأول : حيث يحدد الدستور او القانون عدد اعضاء البرلمان. وفي هذه

---

(١) الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣١٩.

(٢) يتكون الكنيست الاسرائيلي من ١٢٠ مقعداً يشغلها اعضاء منتخبين بالقائمة الحزبية من خلال دائرة انتخابية واحدة لكل دولة. لمزيد من التفصيل راجع :
الدكتور عبدالحميد متولي : نظام الحكم في اسرائيل . منشاة المعارف بالاسكندرية.
الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : مبادىء الأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ١٣١.

الحالة يبقى عدد اعضاء البرلمان ثابتاً ويجري انتخابهم من خلال دوائر انتخابية ثابتة، بحيث يخصص لكل دائرة عدد ثابت من النواب لا يتأثر ولا يتغير بزيادة عدد السكان. قد يكون عدد الدوائر مساوياً لعدد النواب، وفي هذه الحالة يكون الانتخاب فردياً. اما اذا كان عدد النواب اكثر من عدد الدوائر، يكون الانتخاب بالقائمة.

الطريق الثانى : حيث يخصص الدستور أو القانون نائباً لعدد معين من السكان. ثم يأتى تقسيم الدولة إلى دوائر يتغير عددها تبعاً لتغير عدد السكان زيادةً أو نقصاناً.

هذا وينصح الفقه الدستوري دائما ويدعو بألّا يترك أمر تقسيم وتحديد الدوائر إلى السلطة التنفيذية حتى لا يستغل لصالح أنصارها خاصة إذا ما لجأت إلى أسلوب تمزيق الدوائر وتشتيت المناهضين لسياستها في دوائر متعددة بحيث يصبحون فيها اقلية عديمي الأهمية. فالطريقة التي يجب ان يتم من خلالها تحديد الدوائر الانتخابية هي القانون فهو اكثر ضمانة من قرارات السلطة التنفيذية، وان كانت تلك الطريق ليست بالمثالية لما يمكن ان تقوم به الاغلبية البرلمانية في هذا المجال [١].

المشرع الاردنى قسم المملكة الى عدد من الدوائر الانتخابية وفقاً للجدول الملحق بقانون الانتخاب لمجلس النواب رقم ٢٢ لسنة ١٩٨٦ المعدل، وتم تحديد عدد معين من المقاعد النيابية لكل دائرة انتخابية يملؤها نواب ينتخبون انتخاباً مباشراً، أو سريّاً ومباشراً [٢].

اما القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٤ في شأن مجلس الشعب المصري فقد قسم الجمهورية الى ماية وست وسبعين دائرة انتخابية يمثلها في مجلس الشعب ثلاثماية واثنين وثمانين عضواً يختارون بطريق الانتخاب المباشر السري العام، على ان يكون نصف الاعضاء على الاقل من بين العمال والفلاحين. ويجوز لرئيس الجمهورية ان يعين في مجلس الشعب عدداً من الأعضاء لا يزيد على عشرة.

(١) الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٢٠.
الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٦٢.

(٢) بلغت عدد الدوائر في القانون الحالي (٩) دوائر، خصص لكل دائرة عدد معين من المقاعد النيابية حسب اهمية وعدد سكان كل دائرة بحيث يكون مجموع المقاعد كلها (٨٠) مقعداً في مجلس النواب.

ثانياً ـ إعداد الجداول الانتخابية :

لقد تبين لنا سابقاً ان الاخذ بمبدأ الاقتراع العام لا يعني تقرير حق الانتخاب لجميع الافراد او المواطنين. لأن التشريعات الانتخابية المقارنة مهما حاولت التوسع في القاعدة الانتخابية، الا أنها تبقى تشترط في الناخب عدة شروط ليستطيع التمتع بحق الانتخاب وتسجيل اسمه في جداول الناخبين ـ اي الجداول التي تدرج فيها اسماء جميع المواطنين الذين يحق لهم ممارسة حق الانتخاب.

إذاً فالهدف من اعداد جداول الناخبين هو بيان اسماء الناخبين وتحديدهم بدقة قبل اليوم المحدد للانتخابات بفترة معينة، حتى لا تضطر الاجهزة واللجان المشرفة على الانتخابات الى التوقف عند كل ناخب والتدقيق والتأكد من استيفائه لكافة الشروط المطلوبة يوم الانتخاب.

وتعهد القوانين بمهمة اعداد الجداول الانتخابية الى لجان خاصة، حيث تقوم بمراجعتها سنوياً او نصف سنوي لتحديد من له حق الانتخاب وادراج اسمه في جداول الناخبين او من فقد هذا الحق فتلغيه من هذه الجداول.

وتنظِّم تشريعات الانتخاب كيفية تشكيل لجان اعداد جداول الناخبين، والتي تسمى عادة "لجان تنظيم جداول الناخبين" (١)، والتي يغلب على تشكيلها الطابع الحكومي الرسمي. كذلك تنظيم هذه التشريعات كيفية اعداد الجداول ونشرها في اماكن معينة لضمان اطلاع الافراد عليها وتمكينهم من الاعتراض على ما جاء فيها لاضافة او حذف بعض الاسماء منها حسب الاصول والاجراءات المتبعة. وهذا يعني ان لكل فرد الحق في المنازعة في صحة ما ورد في تلك الجداول للمطالبة باضافة اسمه الى جداول الانتخابات اذا لم توردها هذه الجداول رغم استيفائه الشروط التي ينص عليها المشرع، أو مطالبة شخص معين شطب اسم شخص آخر يرى انه غير مستوف للشروط التي يحددها القانون.

---

(١) تنص المادة (٣) من قانون الانتخاب لمجلس النواب الاردني لعام ١٩٨٦ على ما يلي :

أ ـ يتم اعداد جداول الناخبين من قبل لجنة او اكثر يعينها الحاكم الاداري لكل مدينة او بلدة او قرية او حي في دائرته الانتخابية تسمى "لجنة تنظيم جداول الناخبين" تتألف من رئيس وعضوين جميعهم من موظفي الحكومة.

وغالباً تحدد قوانين الانتخاب مدة معنية يستطيع خلالها المواطن من الاعتراض على ما جاء في جدول الناخبين، حتى اذا ما انقضت تلك المدة او الميعاد او المهمة اصبح الجدول نهائياً.

والمقيّد في سجلّ جدول الناخبين وان كان شرطاً شكلياً الا أنه اجراء ضروري لمباشرة حق الانتخاب. وبدونه لا يمكن لاي شخص أن يمارس حقه في الانتخاب. ولذلك فإن اغلب التشريعات تحيط هذا الاجراء اهتماماً خاصاً يسمح لصاحب المصلحة ان يعترض ويتظلم الى نفس لجنة اعداد الجداول او لجنة أخرى لاعادة النظر. وكذلك الالتجاء الى القضاء في اغلب الاحيان لاصدار القرار المناسب خلال مدة معينة، ليتم تبليغ هذا القرار الى لجنة اعادة النظر في الجداول [١] .

لقد حرصت كافة التشريعات على النص على عدم جواز تسجيل اي ناخب في اكثر من جدول واحد للناخبين. وهذا النص هو خطاب صريح لكل من الناخب والمرشح ولجنة اعداد جداول الناخبين[٢] .

وتسهيلاً للادارة والناخب في اتمام عملية التصويت، فقد ذهبت بعض القوانين الى الزام الادارة بصرف بطاقة انتخابية لكل ناخب، بحيث لا يسمح يوم الانتخاب لاي شخص بالاقتراع الا اذا ابرز بطاقته الانتخابية الشخصية لهيئة الاقتراع[٣].

واذا كان من المفروض ان يتطابق عدد الناخبين الذين ادرجت اسماؤهم في جداول الناخبين مع العدد الحقيقي الذي يجب ان يدرج اسمه في جداول الناخبين، فإن واقع

---

(١) من هذه التشريعات مثلاً التشريع الفرنسي الذي يسمح بالالتجاء الى القضاء، حتى بعد فوات كل المواعيد من اجل تمكين من حذف اسمه قصداً او خطأ من تصحيح الوضع ومعالجة المشكلة. وكذلك التشريع الاردني والمصري. انظر الفقرة (د) من المادة (٩) من قانون الانتخاب الاردني، والمادة (١٩) من قانون مباشرة الحقوق السياسية المصري، حيث اناطا هذه الرقابة لمحكمة البداية (الابتدائية) المختصة.

(٢) تنص المادة (٦) من قانون الانتخاب الاردني على أنه " تنظيم جداول الناخبين لكل دائرة انتخابية من ابناء تلك الدائرة الانتخابية او المقيمين فيها عادة ولا يجوز ان يسجل اي ناخب في اكثر من جدول واحد للناخبين. اما المادة (٩) من قانون مباشرة الحقوق السياسية المصري فتنص على أنه "لا يجوز أن يقيد الناخب في اكثر جدول انتخاب واحد.

(٣) الفقرة (أ) من المادة (٤٦) من قانون الانتخاب الاردني.

الحال لا يشير الى ذلك دائمًا، بسبب بعض الاخطاء التي يمكن ان ترتكبها لجان اعداد تلك الجداول، او بسبب ما يجب ان يضاف الى تلك الجداول من اسماء لبلوغ أصحابها سن الرشد السياسي أو انقضاء سبب الحرمان أو وقف الانتخاب من ناحية أو ما يجب أن يحذف من تلك الجداول من أسماء لوفاة اصحابها أو انعدام اهليتهم لأي سبب من ناحية أخرى.

لذلك تتبنى التشريعات الانتخابية المقارنة وسائل واجراءات متعددة لضمان التقريب بين ما هو كائن وما يجب ان يكون عليه عدد الناخبين. فتحدد الوثائق الرسمية التي تعتمد لتسجيل الناخبين، والاجراءات التي يجب ان تتبعها الدوائر الادارية والمحاكم بهدف تزويد لجان اعداد جداول الناخبين سنوياً لتكون مطابقة للواقع (١).

ثالثاً ـ ضمانات سلامة الانتخاب :

يُعد مبدأ سلامة الانتخاب من أهم المبادىء التي تحرص الدساتير على حمايتها والزام السلطات باحترامها، لما لهذا المبدأ من انعكاسات خطيرة على ممارسة الديمقراطية (٢).

---

(١) من ذلك مثلاً ما جاء في المادة (١٠) من قانون الانتخاب لمجلس النواب الاردني الحالي :

أ ـ يترتب على المحاكم في جميع الدوائر الانتخابية تزويد لجنة اعادة النظر في تلك الدوائر خلال المدة الواقعة بين (١٥) و (٣٠) من شهر تموز من كل سنة بقائمة تتضمن موجزاً عن الاحكام التي أصدرتها والمتعلقة بالافلاس والحجر، وتلك التي تقضي بالسجن لمدة تزيد على سنة واحدة في الجرائم غير السياسية والتي لم يشملها عفو.

ب ـ على دائرة الأحوال المدنية والجوازات تزويد لجان اعادة النظر في الدوائر الانتخابية المختصة خلال المدة الواقعة بين (١٥) و (٣٠) من شهر تموز من كل سنة بقائمة تتضمن اسماء الاشخاص الذين توفوا خلال الاثني عشر شهراً السابقة للمدة التي تشملها اجراءات اعادة النظر في جداول الناخبين.

للمقارنة انظر الباب الثاني من قانون مباشرة الحقوق السياسية المصري رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ المعدل (المواد ٤-٢١).

(٢) المادة (٦٧) من الدستور الاردني تنص على انه "يتألف مجلس النواب من أعضاء منتخبين انتخاباً عاماً وسرياً ومباشراً وفقاً لقانون الانتخاب يكفل المبادىء التالية :

١- سلامة الانتخاب	٢- حق المرشحين في مراقبة الاعمال الانتخابية

٣- عقاب العابثين بارادة الناخبين.

ويأتى حرص الدساتير على حماية مبدأ سلامة الانتخاب من خلال ادراك المشرع الدستوري لدى ارتباط هذا المبدأ بغيره من المبادىء التي يتكفل الدستور ايضاً بالنص عليها، ويحرص على تطبيقها مثل عمومية الانتخاب (في الدول التي تأخذ بمبدأ الاقتراع العام) وسرية الانتخاب والتصويت والمساواة بين الناخبين والمرشحين وحق المرشحين في مراقبة الاعمال الانتخابية وعقاب العابثين بارادة الناخبين. ولا شك بأن هذه المبادىء تمثل الأسس التي لا يجوز لا من السلطة التشريعية او السلطة التنفيذية المساس بها او الانتقاص منها تحت اي تبرير. بل وعلى السلطة القضائية حمايتها من اي اعتداء باي صورة (١) وهي في نفس الوقت ضمانات لبعضها البعض وبشكل خاص هي ضمانات لسلامة الانتخاب وحرية الناخب ومنع تشويه الانتخابات والتأثير على الناخبين بطريق غير مشروع(٢).

١ ـ سرية التصويت :

لقد بات من المؤكد ان سرية التصويت من أهم ضمانات حرية الناخب في اختيار نوابه، وذلك ان التصويت العلني يمّكن الغير من معرفة الشخص المنتخب، وبالتالي احراج الناخب أمام السلطة من جهة وخصومه السياسيين من جهة أخرى(٣).

وفي رأيي ان العلاقة بين السرية او العلانية في التصويت وبين الخوف او الشجاعة في ابداء الرأي ليست علاقة حتمية كما يراها البعض، ولكنها علاقة من نوع آخر تقوم على ان السرية توفر الحرية للناخب في ابداء رأيه واختيار من يراه مناسباً لتمثيله دون حرج او تحفظ طالما لا يعرف الناس من انتخب او من لم ينتخب(٤).

---

(١) لمزيد من التفصيل راجع البحث القيّم للمرحوم عبدالرزاق السنهوري : مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية. بحث منشور في مجلة مجلس الدولة المصري. العدد الأول، السنة الأولى، يناير ١٩٥٠.

(٢) الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٤٣.
الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٦٥.

(٣) Duverger, M.: Institutions politiques et droit sons. (ouv.cit) p. 126.

(٤) Hauriou et Gicpuel: Droit constitutionnel et institutions politiques (ouv.cit) p. 242.
الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٦٥.

وسرية التصويت في الانتخاب ليست مبدأ نظرياً تسجله وتنص عليه الدساتير، بل هو ضمانة هامة لمصلحة الانتخاب، وبالتالي يجب توفير كافة الاجراءات اللازمة لضمان وتفعيل هذا المبدأ في الواقع، بأن توفر الادارة الاماكن المناسبة لممارسة التصويت وتوحيد شكل اوراق الانتخاب، ووضع بطاقة الانتخاب مطوية غير شفافة في الصندوق بين الناخب نفسه وحظر التاثير على بطاقة الانتخاب بأي علامات أو رموز أو اشارات [1].

إنّ سريّة الانتخاب مبدأ محترم في الدول الديمقراطية التي تحرص أنظمتها على ضمانة وتوفير كافة الظروف والاجراءات لتطبيقه، وتجاوز كل العقبات التي تحول دون ذلك باستثناء مشكلة الاميين الذين لا يعرفون القراءة والكتابة لانهم مضطرون للاستعانة باشخاص لكتابة اسماء المرشحين الذين يرغبون بانتخابهم، وبالتالي ينهار مبدأ سرية الانتخاب امام هذا الواقع.

إلاّ أنّ خطورة الأمية على مبدأ سرية الانتخاب قد أخذت بالتضاءل والانحسار بسبب تناقص اعداد الاميين المقترعين من جهة وتوفير جهاز اداري (غالباً ما يتكون من رئيس وهيئة الاقتراع) للقيام بكتابة اسماء المرشحين الذين يريد الأمي انتخابهم من جهة اخرى [2].

٢ ـ المساواة بين الناخبين والمرشحين :

اذا كان الانتخاب وسيلة تنافس مشروع لاختيار الأحسن لتمثيل الأمة، فإن هذا التنافس يفترض المساواة بين الناخبين وتكافؤ الفرص القانونية بين المرشحين.

---

(١) تنص المادة (٤٥) من قانون الانتخاب لمجلس النواب الاردني على أنه "يكون لكل مركز اقتراع معزل واحد على الاقل يتم وضعه في داخله، بحيث لا يحجب عن الحاضرين عملية الاقتراع التي تجري في المركز وتعلق في داخله قائمة باسماء المرشحين في الدائرة الانتخابية ويزود باقلام ليستعملها الناخبون".

(٢) تنص الفقرة (ب) من المادة (٤٦) من قانون الانتخاب لمجلس النواب الاردني على أنه "على الناخب ان يكتب اسماء المرشحين الذين يرغب في انتخابهم على ورقة الاقتراع التي تسلمها من رئيس هيئة الاقتراع ويعود الى صندوق الاقتراع، ليضعها فيه. ويحق للناخب اذا كان أمياً ان يكلف رئيس الهيئة بكتابة اسماء الذين يريد انتخابهم، على ان يتلو رئيس الهيئة الاسماء عليه بعد كتابتها بسمع من هيئة الاقتراع".

وتتحقق المساواة بين الناخبين اذا اشترط المشرع في الناخب شروطاً عامة وطبقها على الافراد بشكل مجرد دون تمييز، ليس هذا فحسب بل وجعل لكل ناخب نصيباً مساوياً لغيره في الانتخاب (١)، وهذا النهج هو الاتجاه الغالب للدساتير والقوانين الانتخابية المعاصرة(٢).

أمّا المساواة بين المرشحين فتتحقق بتوفير الفرص المتكافئة لاستخدام وسائل الدعاية والاعلام وتجنّب التمييز بين المرشحين بسبب مواقف مالية أو سياسية أو عرقية أو أي سبب آخر.

واذا كانت الادارة النزيهة المحايدة قادرة على تجنب محاباة بعض المرشحين او محاربة البعض الآخر، فإنها لا تستطيع منع اصحاب الأموال من تسخيرها لحملاتهم الانتخابية طالما هي اموال خاصة بهم وتستعمل بطرق مشروعة.

وفي رأيي أنه حتى في أعرق الدول الديمقراطية التي تمكنت انظمتها من سن بعض القيود التشريعية على تمويل الانتخابات والانفاق عليها بوضع الحد الاقصى لمجموع نفقات المرشح الانتخابية. فإن الأمر يبقى نظرياً، لأن المرشح يمكن ان يفلت من هذه القيود بأساليب متعددة.

إن المساواة بين الناخبين والمرشحين تفترض تقسيم الدولة الى دوائر انتخابية متساوية.

وتقسيم الدول الى دوائر متساوية يعني تساوي الدوائر الانتخابية في عدد الناخبين والمرشحين من ناحية وعدم تمزيق الدولة الى دوائر انتخابية صغيرة.

فقد تذهب بعض الأنظمة وخاصة تلك التي تجيز تنظيم مثل هذه المسائل بواسطة السلطة التنفيذية الى التلاعب في تحديد الدوائر الانتخابية حسبما تراه مناسباً لتوجهاتها واستراتيجيتها في الحد من نفوذ اصوات المعارضة في بعض الدوائر، فتزيد

---

(١) وهذا النصيب قد يكون نائباً واحداً تطبيقاً لقاعدة One man one vote او عدة نواب حسب عدد النواب المخصصين للدائرة الانتخابية.

(٢) ذهب قانون الانتخاب البلجيكي السابق الى إعطاء المتعلم صوتين وللأمي صوت واحد، ولكن هذا القانون الغي حديثاً.

او تقلل من عدد المقاعد المخصصة لهذه الدائرة او تلك ليس تمشياً مع زيادة او قلة عدد السكان فيها، وإنما لغايات سياسية معينة. وهذا في حد ذاته خرق صارخ لسلامة الانتخاب والمساواة بين الناخبين والمرشحين [1].

أما تمزيق الدولة الى دوائر انتخابية، فمعناه تقسيم الدولة الى دوائر انتخابية صغيرة ومتعددة وغير متساوية بطرق ظاهرها مشروع وباطنها غير مشروع، بهدف تمكين انصار الحكومة من الفوز في الانتخاب، وبعد تشتيت الاطراف الاخرى وتوزيعهم على دوائر مختلفة يصبحون فيها أقليات، أو بتجميعهم في عدد قليل من الدوائر الكبيرة والمخصص لها عدد محدود من المقاعد النيابية. وقد طبق هذه الطريق Mr. Gerry حاكم ولاية ماساشوسيتس الامريكية في العقد الثانى من القرن التاسع عشر. حيث سميت هذه الطريقة فيما بعد بطريقة جريماندر Gerrymander نسبة إلى ذلك الحاكم. كما طبقتها اكثر من مرة حكومة نابليون الثالث في فرنسا. كما طبقتها بعض الولايات الامريكية في الجنوب لاستبعاد فوز المواطنين السود في بعض الدوائر الانتخابية، وهي نفس الطريق التي كانت تلجأ اليها حكومة الاغلبية في ايرلندا الشمالية حتى عام ١٩٧١ [2].

٣ ـ منع الضغط على الناخبين والمرشحين :

تمارس بعض الجهات ذات النفوذ القوي بعض الاجراءات التي تضغط من خلالها على الناخبين، فتجبرهم على التصويت لصالح مرشحين معينين. ويأتى الضغط من خلال الترهيب والوعيد او من خلال الترغيب والوعد بتحقيق انجازات خاصة للناخبين في المستقبل.

---

(١) الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٤٣.
الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٦٦.

(٢) Duverger, M.: Institutions politiques et droit constitutionnel (ouv.cit) p. 119.
Dunleary, Patrick : Democracy, Bureaucracy and Public Choice. Haryester Wheat-sheaf. London.1991. p. 123.
الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٤٤.
الدكتور سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٢١٧.

لقد مارست الضغط على الناخبين في الماضي جهات متعددة مثل اصحاب الاعمال الذين كانوا يهددون عمالهم بالفصل من الخدمة اذا لم يصوتوا لصالح من يحدد لهم، وكذلك مارسته بعض الحكومات المحلية ورجال الشرطة في الدول غير المتمدنة. الا ان مثل هذه الوسائل قد بدأت في التلاشي شيئاً فشيئاً مع زيادة الوعي الثقافي والسياسي وتعدد وسائل الرقابة على الانتخابات واستقرار مفهوم الدولة القانونية بكامل مقوماتها [١] .

وكما يمارس الضغط والاكراه احياناً على الناخبين فإنه يمارس على المرشحين كذلك وبوسائل متعددة، منها وضع العراقيل امام بعض المرشحين لمنعه من الوصول الى الناخبين او الاجتماع بهم، وكذلك حرمان المعارضة من عقد الاجتماعات العامة او تعليق البيانات والمنشورات الانتخابية، وبالمقابل تيسر الحكومة لانصارها سبل الدعاية والاعلان وعقد الاجتماعات واستخدام المرافق العامة لمنشوراتهم واعلاناتهم [٢] .

الا اذا وكما ذكرنا كلما تشبعت روح الشعوب بالديمقراطية واحترام التنافس الشريف، فإنها تلزم القائمين بالاشراف على الانتخابات من تحقيق كافة الظروف التي تكفل سلامة الانتخاب والمساواة بين الناخبين والمرشحين وتجنيبهم كافة وسائل الضغط والاكراه ايا كانت طبيعتها ومصدرها، ومعاقبة العابثين بالانتخاب.

الدستور الاردنى كان من اكثر الدساتير العربية والعالمية صراحة في النص والتأكيد على سلامة الانتخاب ومنع العبث بارادة الناخبين، حيث جاء في المادة (٦٧)

---

(١) اصبح استخدام اساليب الضغط التقليدية نادراً في دول اوروبا الغربية وامريكا الشمالية، بعد رسوخ وانتشار الديمقراطية بين مواطني هذه الدول وحكوماتها. الا ان مثل هذه الوسائل ما زالت منتشرة في دول العالم الثالث في امريكا الجنوبية والشرق الاوسط وافريقيا. بل ويرى ان مثل هذه الاساليب اوسع انتشاراً في الريف منها في المدن. انظر الدكتور كمال الغالي : مبادىء القانون الدستورية والنظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٢٦.

(٢) الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٤٥.
الدكتور كمال الغالي : مبادىء القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٢٧.
Duverger, M.: Institutions politiques et droit cons. (ouv.cit) p. 124.

منه مـا يلي : يتألف مجلس النواب من أعـضـاء منتـخـبين انتخاباً عاماً سرياً ومباشراً وفقاً لقانون الانتخاب يكفل المبادىء التالية :

١ ـ سلامة الانتخاب.

٢ ـ حق المرشحين في مراقبة الأعمال الانتخابية.

٣ ـ عقاب العابثين بارادة الناخبين.

٤ ـ منع التزوير في الأصوات وتزييف نتائج الانتخابات :

يُعـدُّ التـزوير في الاصـوات من أخطر وسـائل تشويه الانتخابات والعبث في مبدأ الديمقراطية وتعريضها للخطر.

ويأخـذ تزوير الاصـوات صـوراً مـتـعددة مثل التصويت أكثر من مرة أو اعطاء شـخص صـوته باسم شـخص آخـر، أو اسـتـخدام بطاقات انتخابية بأسماء وهمية ولأشـخاص غير موجودين. أو باخفاء صناديق فيها بطاقات انتخابية أو اضافتها بما فيها من بطاقات مزورة.

ولا شك ان ارتكاب اي عـمليـة من عـمليات التزوير السابقة سيؤدي الى تشويه وتزييف نتـائج الانتـخـابات وافـراز نواب غير منتخبين انتخاباً سليمًا من الشعب مما يترتب عليـه من اهتـزاز للثقة المتبادلة بين الناخبين ونواب الشعب في البرلمان. من جهة وبين الناخبين والحكومة من جهة أخرى [١].

ولضمان تفـادي اي عـمليـة من عـمليـات التزوير والتزييف في اجراءات ونتائج الانتـخـابات، فـقـد لجأت كـثير من التشريعات الى توفير الضمانات الكافية لذلك منها تمكين المرشـحين ومندوبيـهم من حضور جميع عمليات الاقتراع والفرز بما فيها فتح الصناديق قـبل بدء الاقتراع والتأكـد من عـدم وجود اي ورقة اقتراع فيها، والتصديق عـلى محضر بـدء الاقـتراع والتـدقـيق في بطاقـات الاقتراع وضمان سرية التـصـويت ومراقبة فرز الاصوات وعدم التلاعب في الارقام واعلان النتائج.

ولضمان تطبـيق كـافـة المبـادىء التي تنص عليها الدساتير، فقد خصصت اغلب

(١) Gicquel et Hauriou : Droit constituionnel et institutions politiques (ouv.cit) p. 243.

التشريعـات الانتخابية فصولاً لعملية الاقتراع وفرز الاصوات واعلان النتائج، وقررت عـقوبات مختلفة ومتعددة باختلاف وتعدد جرائم الانتخاب التي تتضمن الاخلال بتلك المبادىء [١].

المطلب الرابع
نظم الانتخاب

بدأت دراسـة نظم الانتخاب تحتل مكاناً هاماً لدى الفقه الدستوري والسياسي مع بداية القـرن العشرين، عندمـا تبين لهم مـا لهذه الأنظمـة من تأثير واسع وعميق على المؤسسة الديمقراطية بكافة صورها وأساليب عملها.

وقـد تعـددت نظم الانتـخـاب وتنوعت تبـعـاً للظروف السـيـاسية والاقتصادية والاجـتماعـيـة لكل دولة ومدى انتشار الديمقراطية فيها، الا اننا وسيراً مع الدراسات المتخصصة فإننا نبين أهم هذه النظم، وهي :

- نظام الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر.
- نظام الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة.
- نظام الانتخاب بالأغلبية ونظام التمثيل النسبي.
- نظام تمثيل المصالح والمهن [٢] .

---

(١) انظر جـرائم الانتخاب في الفصل التاسع من قانون الانتخاب لمجلس النواب الاردنى لعام ١٩٨٦ المعدل. والباب الرابع في قانون مباشرة الحقوق السياسية المصري لعام ١٩٥٦ المعدل.

(٢) لم يكن ظهـور النظم الانتـخـابيـة التي نعرفها اليوم دفعة واحدة وفي مكان واحد. فقد كان أول النظم ظهـوراً هو نظام الاغلبـيـة وفي امكنة مـتـعـددة. فقد أخذت بنظام الاغلبية في وقت مبكر بريطانيـا وبعض ممتلكاتها ودول امـريكا اللاتينيـة والدول الاسكندنافـيـة، وكذلك كافة الدول الاوروبيـة، الا ان هذه الدول الاخيرة اخـذت بنظام الاغلبية على جولتين، بينما الاولى طبقته على نظام الجولة الواحدة.

أمـا نظام التـمـثـيل النسـبي فقد كان ظهوره متأخراً عن نظام الاغلبية، حيث أخذت به كل من بلجيكا عام ١٨٩٩ والسويد عام ١٩٠٨ ودول اوروبية متعددة فيما بعد .

الدكتور كمال الغالي : مبادىء القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٣٥.

أولاً ـ الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر

يكون الانتخاب مباشراً Direct عندما يقوم الناخبون بانتخاب النواب من بين المرشحين مباشرة دون واسطة اشخاص آخرين في هذا العمل ووفق الاصول والاجراءات التي يحددها القانون. ولذلك يطلق البعض على هذا النظام نظام الانتخاب على درجة واحدة، لأن الانتخاب يتم على مرحلة واحدة فقط.

أما الانتخاب غير المباشر فهو الذي يتم فيه الانتخاب على درجتين، حيث يقتصر دور الناخبين على مجرد انتخاب مندوبين عنهم، ليقوم هؤلاء المندوبون بعد ذلك بمهمة انتخاب اعضاء البرلمان او الحكام. وهذه الصورة هي الأعم في الانتخاب غير المباشر (على درجتين). لأن الانتخاب غير المباشر قد لا يكون على درجتين فقط وانما على ثلاث درجات. وفي هذه الحالة فإن الفائزين من مرشحي الانتخابات الأولى (Primary elections) يصبحوا ناخبين لانتخابات الدرجة الثانية، مهمتهم انتخاب اعضاء البرلمان او الحكام في انتخابات الدرجة الثالثة [١].

لقد أخذ النظام الدستوري المصري عام ١٩٢٣ بالانتخاب غير المباشر على درجتين في انتخاب اعضاء مجلس النواب، وثلاث درجات في انتخاب مجلس اعضاء مجلس الشيوخ، الا ان ذلك الوضع لم يعمر طويلاً، حيث قام اول برلمان منتخب بتعديل النظام الانتخابي ليصبح على درجة واحدة بالنسبة لانتخاب اعضاء المجلسين. واستمر تطبيق نظام الانتخاب المباشر في مصر حتى وقتنا الحاضر [٢].

جاء في المادة (٨٧) من الدستور المصري الحالي ١٩٧١ المعدل بأن "يحدد القانون الدوائر الانتخابية ... وعدد اعضاء مجلس الشعب المنتخبين ... ويكون انتخابهم عن طريق الانتخاب المباشر السري العام". وهو نفس المبدأ الذي نص عليه قانون مباشرة الحقوق السياسية والقانون رقم (٣٨) لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الشعب.

---

(١) Duverger, M.: Institutions politiques et droit constitutionnel (ouv.cit) p. 120.
Verba, Sidney : An introduction to American Government (op.cit) p. 365.

(٢) الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستوري. الجزء الأول (المرجع السابق) ص ١٨٦.
الدكتور عبدالغني بسيوني : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٣٦.

اما في الاردن، فلم يتعرض القانون الاساسي لشرق الاردن لعام ١٩٢٨ وكذلك دستور المملكة الاردنية الهاشمية لعام ١٩٤٦ لنظام الانتخاب الذي يجب ان يطبق (مباشراً او غير مباشر) وكل ما نص عليه هذان الدستوران في هذا المجال، هو ضرورة مراعاة التمثيل العادل للاقليات [١]. بعكس الدستور الاردنى الحالي الذي تبنى الانتخاب المباشر وجعله مبدأ او عنصراً جوهرياً من عناصر عملية انتخاب اعضاء مجلس النواب ولا يجوز مخالفته. حيث بينت المادة (٦٧) منه على أنه " يتألف مجلس النواب من أعضاء منتخبين انتخاباً عامّاً سرياً ومباشراً وفقاً لقانون الانتخاب". وعليه استجاب المشرع الاردنى ونص على ذلك صراحة.

فقد جاء في المادة (٢٦) من قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ الملغي "ينتخب النواب على درجة واحدة، ويكون التصويت سرياً" اما قانون الانتخاب لمجلس النواب الحالي رقم (٢٢) لسنة ١٩٨٦ المعدل فقد نص على ذلك صراحة ايضاً، حيث جاء في المادة (٣٢) بأن "يكون الاقتراع على انتخاب النواب عاماً وسرياً وعلى درجة واحدة".

سوريا أخذت بنظام الانتخاب غير المباشر في ظل دستور ١٩٣٠، واستمرت على ذلك حتى عام ١٩٤٧ حين صدر قانون يقضي بالأخذ بالانتخاب المباشر. وهو ما أقرّته فيما بعد وأكدته دساتير سوريا ابتداء من دستور ١٩٥٠ وانتهاء بدستور الجمهورية العربية السورية لعام ١٩٧٣ [٢].

(١) حيث جاء في المادة (٢٥) من القانون الاساسي لشرق الاردن بأنه :
تناط السلطة التشريعية بالمجلس التشريعي والأمير. ويتألف المجلس التشريعي من :
أ ـ ممثلين منتخبين طبقاً لقانون الانتخابات الذي ينبغي ان يراعى فيه التمثيل العادل للاقليات.
اما المادة (٣٣) من دستور المملكة الاردنية الهاشمية لعام ١٩٤٦ فقد جاء فيها :
تناط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك. ويتألف مجلس الأمة من مجلسي الاعيان والنواب. ويتألف مجلس النواب من ممثلين منتخبين طبقاً لقانون الانتخابات الذي ينبغي ان يراعى فيه التمثيل العادل للاقليات.

(٢) تنص الفقرة (٢) من المادة (٥٠) من دستور الجمهورية العربية السورية على :
ينتخب اعضاء مجلس الشعب انتخاباً عاماً وسرياً ومباشراً ومتساوياً وفقا لاحكام قانون الانتخاب.

فـرنسا أخذت بنظام الانتخاب غير المباشر حتى عام ١٨١٤، حيث عدلت عن ذلك وأخـذت قـوانيـهـا الانتخابية بنظام الانتخاب المباشر باستثناء انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ (١).

هذه بعض الدول التي أخـذت بنظام الانتخاب المباشر، وغيرها كثير، حيث اصبح هذا النظام هو الشـائع في اغلب الدسـاتير والقـوانين لدول العالم المعاصر بسبب قربه من الديمـقـراطيـة من جـهـة، واقترانه بمـبـدأ الاقتراع العام بما له من مزايا وآثار في توسـيع القـاعـدة الشـعبية وتنمية شعورها بالمسؤولية ورفع مستوى درجة الادراك والوعي السياسي من جهة أخرى(٢) .

ثالثاً ـ الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة

يوجـد الانتخاب الفردي (scrutin uninominal) عندمـا تقـسم الدولة الى دوائر انتـخـابيـة بقـدر عـدد النواب المراد انتخابهم. وبالتالي يكون لكل دائرة انتخابية نائب واحد ينتخبه سكانها. ولا يجوز لأي ناخب أن ينتخب أكثر من مرشح واحد.

أمـا الانتـخـاب بالقائمة (Scrutin de Liste) فـيـقلل عـدد الدوائر الانتـخـابية ويخصص لكل دائرة عـدد من النواب يجري انتـخـابهم في قائمة. وفي هذه الحالة يقوم الناخب بانتـخـاب نواب دائرته بواسطة قـائمـة يكتب فـيـهـا أسماء المرشحين الذين يختارهم بالعدد الذي يحدده قانون الانتخاب(٣) .

---

(١) Burdeau, G.: Droit constitutionnel et institutions politiques (ouv.cit) p. 475.

يقول الدكتور منير العجلاني معلقاً على القانون أخذ بالاقتراع العام المباشر على درجة واحدة ان ذلك القـانون "وضـع اسـتـجـابة لرغبة الشباب المثقف الذي آلمه ان عدداً من الناخبين الثانويين يفـرضـون انفـسـهـم على الناخـبين بالقـوة والعنف، ثم يبـيـعون اصواتهم الى فريق من رجال السـيـاسـة. وليس من الصعب شراؤهم لان عددهم قليل وثقافة بعضـهم محدودة وذمة بعضـهم مـشـبـوهة. وكـان دعاة الانتخاب المباشر يظنون الانتخاب على درجتين انتخاباً رجعياً ومخالفاً للمـبـادىء الديمـقـراطيـة. والحـقـيقة هي أن الانتخاب على درجتين اسلوب ديمقراطي وهو لا يتعارض مع مبدأ الاقتراع العام". عن الدكتور كمال الغالي : مبادىء القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٢٤.

(٣) Gicquel, J. et Hauriou, A.: Droit constitutionnel et institutions politiques (ouv.cit)p. 244.

Duverger, M.: Insititutions politiques et droit sonstituionnel (ouv.cit) p. 131.

ويطبق نظام الانتخاب بالقائمة في صور عدة. فقد يؤخذ بالقائمة المغلقة حيث يطلب من الناخبين التصويت على القائمة كلها دون تغيير او تعديل. وقد يؤخذ بحرية المزج بين القوائم حيث يعطى الناخبون الحق في تشكيل القائمة من مرشحين مسجلين في عدة قوائم [١] .

ـ تقدير نظام الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة

لكل من نظام الانتخاب الفردي ونظام الانتخاب بالقائمة مؤيدون ومناهضون. كل يحاول أن يبين حججه وتبريراته عن النظام الذي يقتنع به ويدافع عنه.

حجج ومبررات أنصار الانتخاب الفردي :

١ ـ يمتاز نظام الانتخاب الفردي بالبساطة وسهولة الاجراءات. حيث تنحصر مهمة الناخب في اختيار نائب واحد فقط في دائرته الانتخابية الصغيرة، مما يجعل مهمته سهلة وميسرة. ذلك بخلاف نظام الانتخاب بالقائمة الذي يشمل بعض الاجراءات الصعبة بسبب كبر واتساع الدائرة الانتخابية مما يصعب من مهمة الناخب في اختيار مرشحي الدائرة[٢].

٢ ـ يستطيع الناخب في نظام الانتخاب الفردي معرفة السيرة الذاتية لكل مرشح والحكم عليه في صوته الانتخابي مما يجعله قادراً على اختيار الأمثل ليكون نائباً عنه. بعكس نظام الانتخاب بالقائمة الذي يستغل أحياناً لخداع الناخبين بوضع اسم شخص بارز على رأس القائمة التي قد تتضمن أشخاصاً قليلي الكفاءة ومتواضعي السمعة، مما يؤدي الى تمرير القائمة على الناخبين.

٣ ـ الانتخاب الفردي يزيد من حرية الناخب ويقلل من سيطرة الاحزاب السياسية على ارادة الناخبين وتوجيهها لانتخاب الاشخاص الذين تريدهم الاحزاب وليس الاشخاص الذين يريدهم المجتمع ويحتاج لخبراتهم وكفاءاتهم.

---

(١) الدكتور سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٢٢١.

(٢) Burdeau, G.: Manuel de droit constitutionnel et instutions politiques (ouv.cit) p. 479.

الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٢٧.

الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٧٧.

٤ ـ يحقق الانتخاب الفردي المساواة بين الدوائر الانتخابية، لأن هذا النظام يقوم على توزيع الدولة الى دوائر صغيرة لكل دائرة نائب واحد فقط. وغالباً يكون تقسيم الدوائر بشكل متساو، هذه المساواة قد لا تحقق في نظام الانتخاب بالقائمة نظراً لاتساع الدوائر الانتخابية وتعدد المقاعد النيابية المخصصة لكل دائرة وامكانية التلاعب في ذلك.

٥ ـ نظام الانتخاب الفردي يوفر فرص للاحزاب الصغيرة والاقليات بالحصول على مقاعد نيابية في بعض الدوائر الانتخابية. أما نظام الانتخاب بالقائمة المطبق في الدوائر الانتخابية الواسعة فإنه لا يوفر تلك الفرص [(١)].

حجج ومبررات الانتخاب بالقائمة :

١ ـ إن كبر دائرة الانتخاب المصاحب لنظام الانتخاب بالقائمة يحرر النواب من ناخبيهم ويذيب العلاقات الشخصية بين النواب وناخبيهم، مما يجعل الانتخاب يقوم على برامج وخطط وسياسات وليس على علاقات شخصية فردية.

٢ ـ ان تحرير النواب من ضغوط ناخبيهم في الانتخاب بالقائمة يمكن النواب من الاهتمام بالشؤون الوطنية التي تهم ابناء الوطن بشكل عام، والابتعاد عن المسائل المحلية الضيقة التي تضعف من مستوى المجلس النيابي وتجعله حلبة صراع بين ممثلي الدوائر الانتخابية الصغيرة.

٣ ـ الانتخاب بالقائمة يجنب المجتمع وسائل تشويه الانتخابات كالضغط على الناخبين او المرشحين والرشوة، وتدخل الادارة في الانتخاب. فقد قيل بأنه "من السهل تسميم كوب ماء، ولكن من الصعب تسميم نهر بأكمله" [(٢)].

---

(١) Burdeau, G.: Manuel de droit constitutionnel et instutions politiques (ouv.cit) p. 479.
الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : مبادىء الأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ١١٣.
الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٧٨.
الدكتور عبدالحميد متولي : القانون الدستوري والأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ١٤٧.
الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ١٩١.

(٢) نقلاً عن الدكتور سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٢٢٢. أنظر ايضاً : Duverger, M.: (ouv.cit) p. 131. الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٧٩. الدكتور ابراهيم شيحا : الأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٣٣١.

٤ ـ يزيد الانتخاب بالقائمة من اهتمام المواطنين بالشؤون العامة، مما يضاعف من أعداد الأصوات الانتخابية والاقبال على ممارسة الانتخاب بسبب شعور الناخب بأنه لا يقتصر دوره على انتخاب نائب واحد فقط، وانما يتعدى هذا الدور الى انتخاب عدد من النواب.

٥ ـ الانتخاب بالقائمة يجعل التنافس بين افكار وبرامج ومبادىء وليس صراعاً بين أشخاص [١].

مما تقدم من مزايا وعيوب لكل من النظامين يتبين لنا أنه من الممكن للدول التردد بالأخذ في أي منهما مثلما ذهبت اليه فرنسا، حيث اخذت عام ١٨٥٧ بنظام الانتخاب بالقائمة، ثم عدلت عن ذلك وأخذت بنظام الانتخاب الفردي عام ١٨٨٩، ثم عادت الى نظام القائمة عام ١٩١٩ ثم عدلت عن ذلك وأخذت بنظام الانتخاب الفردي عام ١٩٢٧، ثم عادت الى نظام الانتخاب بالقائمة عام ١٩٤٦.

أما الدستور الفرنسي الحالي ١٩٥٨ فقد بين أن انتخاب نواب الجمعية الوطنية يجري بالانتخاب العام المباشر، أما انتخاب اعضاء مجلس الشيوخ فيتم بالانتخاب غير المباشر دون أن يحدد أن يكون الانتخاب فردياً او بالقائمة تاركاً ذلك لقانون الانتخاب [٢].

أما في الاردن فقد كان النظام الانتخابي المطبق هو الاقرب لنظام القائمة ولكنها قائمة مفتوحة شبيهة بنظام التصويت الانتقالي Systeme du vote preferentiel الذي اشار اليه الفقيهان جان جكول واندريه هوريو في مؤلفهما (القانون الدستوري والنظم السياسية) [٣]. الا ان الصورة تغيرت في الأيام الأخيرة عندما قرر المشرع صوتاً واحداً لكل ناخب، حيث جاء في الفقرة (ب) من المادة (٤٦) من قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم (٢٢) لسنة ١٩٨٦المعدل ما يلي :

---

(١) Barthelemy et DuezL Traite de droit constitutionnel (ouv.cit) p. 479.
الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ١٩١.
الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : مبادىء الأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ١١٣.
الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٢٨.

(٢) Gicquel et Hauriou : Droit constitutionnel et inst. politiques (ouv.cit) p. 245.

(٣) Gicquel et Hauriou : Droit constitutionnel et inst. politiques (ouv.cit) p. 245.

ب ـ على الناخب أن يكتب اسم المرشح (كانت أسماء المرشحين قبل التعديل الأخير الذي تم عام ١٩٩٣) الذي يرغب في انتخابه على ورقة الاقتراع التي تسلمها من رئيس هيئة الاقتراع ويعود لصندوق الاقتراع ليضعها فيه [١].

والحقيقة ان هذا التعديل الذي جرى على المادة (٤٦) من قانون الانتخاب لمجلس النواب، جعل الانتخاب انتخاباً فردياً One man one vote رغم أنه لم يساير ما جرت عليه الأنظمة الدستورية من جعل الانتخاب الفردي مقترناً بتقسيم الدولة الى دوائر بعدد مقاعد البرلمان، بحيث يخصص لكل دائرة نائب واحد. فبالرغم من أخذنا بالصوت الواحد، الا أن الدولة قسمت الى عشرين دائرة انتخابية غير متساوية في عدد المقاعد البرلمانية المخصصة لكل دائرة[٢].

وقد أخذت سوريا ومصر بنظام القائمة مع حرية الناخبين في تشكيل القوائم، وهو نظام قريب الى حد كبير مع ما كان مأخوذاً في الاردن حتى عام ١٩٩٣ ـ أي قبل الأخذ بنظام الصوت الواحد[٣].

---

(١) نشر هذا التعديل في ١٨/٨/١٩٩٣ في الجريدة الرسمية، عدد ٣٩١٧ بعد أن صدر القانون المؤقت رقم ١٥ لسنة ١٩٩٣.

(٢) كان قانون الانتخاب حتى عام ١٩٩٣ يأخذ بالانتخاب القريب من القائمة حيث قسمت الدول الى (٢٠) دائرة انتخابية وفقاً للجدول الملحق بذلك القانون، الذي خصص للدائرة الأولى في محافظة عمان ٣ مقاعد وللدائرة الثانية ثلاثة مقاعد وللدائرة الثالثة ٥ مقاعد وللدائرة الرابعة مقعدين وللدائرة الخامسة ٥ مقاعد وللدائرة السادسة ٣ مقاعد وكلها في محافظة عمان. أما محافظة اربد فقد خصص لها ١٩ مقعدا وزعت على مدينة اربد ولها ٩ مقاعد ولواء جرش مقعدان ولواء عجلون ولها ٣ مقاعد ولواء الرمثا وبني كنانة وله ٣ مقاعد ولواء الكورة وله مقعدان. أما محافظة البلقاء في دائرة واحدة ولها ٨ مقاعد ومحافظة الكرك ولها ٩ مقاعد ومعان ولها ٥ مقاعد والزرقاء ولها ٦ مقاعد والمفرق ولها ٣ مقاعد والطفيلة ولها ٣ مقاعد والبادية ولها ٦ مقاعد.

(٣) أخذت مصر بنظام الانتخاب الفردي حتى اقرار مبدأ بمشاركة العمال والفلاحين بنسبة ٥٠٪ ثم عدل عن ذلك الى نظام الانتخاب بالقائمة صراحة بمقتضى القانون ١١٤ لسنة ١٩٨٣ في شأن مجلس الشعب. ثم العودة الى نظام الترشيح الفردي والترشيح بالقائمة بمقتضى القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦. لمزيد من التفصيل راجع :

الدكتور سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٤٥٨ وما بعدها.

والواقع ان المزايا التي يتمـتع بها كل من نظام الانتخاب الفردي ونظام الانتخاب بالقـائمـة والانتـقـادات التي وجـهت الى كل منهما تلزمنا تبني احدهما او ترك الآخر بصـورة مجردة. ذلك أن الموضـوع يختلف من دولة الى أخـرى ومن نظام سياسي الى آخـر، آخذين بعين الاعتبار المستوى الثقافي والاجتماعي والاقتصادي لمواطني كل دولة والعـمق الديمـقـراطي والتنظيم الحزبي فيها. الا انه من ناحية عملية فقد أصبح نظام الانتـخاب بالقائمة مرتبطاً إلى حدٍ كبير بنظام التمثيل النسبي ونظام الانتخاب الفردي بنظام الأغلبية [١].

ثالثاً ـ نظام الانتخاب بالأغلبية ونظام التمثيل النسبي :

نظام الأغلبية ونظام التمثيل النسبي هما نظامان يتعلقان بنتيجة الانتخاب وليس باجـراء التـصـويت. وبالتـالي فأيهما يطبق فـانه سـيوثر في كيفية توزيع المقاعد على المرشـحين .

ولتـوضـيح مـعنى وأثر كل من النظامين على العـملية الانتخابية والحياة النيابية، فإننا سنبين كل نظام على حده .

١ ـ نظام الأغلبية Le scrutin majoritare

يقـصـد بنظام الأغلبـية "أن يفوز المرشح أو المرشحون الذين حصلوا على أغلبية الأصوات في الدائرة الانتخابية. أما من يليهم من المرشحين في الترتيب ففاشلون.

لذلك فإن نظام الأغلبـيـة جائز في ظل نظام الانتخاب الفردي وجائز في ظل نظام الانتـخـاب بالقـائمـة. فـاذا كـان الانتـخاب فردياً، فاز المرشح الذي حصل على أكثر الأصوات، أما اذا كان الانتخاب بالقائمة، فإن نظام الأغلبية يؤدي الى فوز القائمة التي حصلت على أكثرية الأصوات بجميع المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية [٢].

(١) Burdeau, G.: Manuel de droit constitutionnel et institutions politiques (ouv.cit) p. 481.
الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٣١.
الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٨٤.
الدكتور مصطفى ابوزيد فهمي : مبادىء الأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ١١٣.

(٢) Gicquel et Hauriou : Droit constituionnel et instituions politiques (ouv.cit) p. 245.
Duverger, M.: Instituions politiques et droit constituionnel (ouv.cit) p. 130.
الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ١٩٣.
الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٣١.

ويأخذ نظام الأغلبية إحدى صورتين رئيسيتين هما :

- نظام الاغلبية المطلقة La majorite absolue

- نظام الاغلبية النسبية او البسيطة La majorite simple (relative)

نظام الاغلبية المطلقة

نظام الأغلبية المطلقة يعني ان يشترط لفوز المرشح (او المرشحين في القائمة) الحصول على أكثر من نصف عدد أصوات الناخبين الصحيحة التي اشتركت في الانتخاب، أو كما هو متعارف عليه الحصول على نصف الاصوات التي اشتركت في الانتخاب زائد صوت واحد (٥٠٪ + ١) (١). وبناء عليه يفترض نظام الأغلبية المطلقة، أن يحصل المرشح الفائز على اصوات تزيد في مجموعها على مجموع الاصوات التي حصل عليها باقي المرشحين الاخرين مجتمعين(٢).

أما اذا لم يحصل أحد المرشحين (او القائمة) على الاغلبية المطلقة للاصوات المعطاة، فانه يجب اعادة الانتخاب. ولذلك يسمى نظام الاغلبية المطلقة احياناً بنظام الاغلبية على جولتين deux tour(٣).

وفي الجولة الثانية قد سمح القانون اشتراك جميع المرشحين وقد يكتفي بالاعادة بين المرشح الاول والمرشح الثانى اللذين فازا باكثرية الاصوات في الجولة الأولى. وفي

---

(١) اننا نؤيد الاستاذ الدكتور محمود عاطف البنا فيما يذهب اليه من تفسير معنى الاغلبية المطلقة رياضياً ولغوياً. حيث يقول " أن كثيراً ما يقال ان نظام الاغلبية المطلقة يتطلب للنجاح الحصول على نصف عدد الاصوات + ١ . والواقع ان هذا القول لا يكون صحيحاً الا اذا كان عدد الاصوات الصحيحة زوجياً (١٠٠ صوت مثلاً اذ يلزم للفوز ٥١ صوتاً) واما اذا كان العدد فردياً فانه يكفى للنجاح الحصول على نصف عدد الاصوات الصحيحة + ١/ ٢ (لنفرض أن عدد الأصوات ١٠١، فالنصف هو ٥٠ ٢/١ ويلزم ٥١ صوتاً). فالادق اذن ان يقال في الحالتين أنه يلزم الحصول على أكثر من نصف عدد الاصوات الصحيحة المعطاة".

(٢) Barthelemy et Duez : Traite de droit constitutionnel (ouv.cit) p. 353.

الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ١٩٣.

(٣) الدكتور كمال الغالي : مبادىء القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٣٧.

Gicquel et Hauriou : Droit constituionnel et instituions politiques (ouv.cit) p. 246.

أغلب الاحوال لا يشترط في انتخابات الجولة الثانية حصول أحد المرشحين على الأغلبية المطلقة للاصوات، وانما يكتفى للفوز بالانتخاب حصول أحد المرشحين على أكثرية الأصوات المعطاة [١].

نظام الأغلبية النسبية او البسيطة

أما نظام الأغلبية النسبية او البسيطة La majorite relative ou simple او كما يسمى احياناً (بنظام أكثرية الاصوات Systeme de la pluralite des viox) فانه يعني ان المرشح الفائز هو الذي حصل على اكثر الاصوات بغض النظر عن مجموع الاصوات التي حصل عليها باقي المرشحين مجتمعين.

فلو كان هناك دائرة انتخابية عدد الناخبين الذين ادلوا باصواتهم (٥٠٠٠) ناخب. حصل المرشح الاول على (١٥٠٠) صوت، والمرشح الثانى على (١٠٠٠) صوت والمرشح الثالث على (٩٠٠) صوت والرابع على (٨٠٠) والمرشح الخامس على (٨٠٠) صوت . فان المرشح الاول هو الذي يفوز في مقعد تلك الدائرة على الرغم من ان بقية المرشحين الآخرين مجتمعين حصلوا على أكثر من نصف عدد الاصوات.

أما اذا افترضنا ان لتلك الدائرة اربعة مقاعد وان الانتخاب فيها يجري على اساس القائمة، فان القائمة المقدمة من الحزب الاول هي التي تفوز بالمقاعد الاربعة. أما بقية الأحزاب الاخرى فلن تحصل على أي مقعد.

ونظراً لبساطة طريقة تحديد الفائز، فاننا لا نتخيل اعادة الانتخاب بسبب حسم النتيجة من الجولة الأولى. ولذلك يسمى هذا النظام بنظام الجولة الأولى Le systeme majoritaire a un tour [٢].

---

(١) الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ١٩٣.

(٢) Gicquel et Hauriou (ouv.cit) p. 245.

Duverger, M. (ouv.cit) p. 130.

الدكتور كمال الغالي : مبادىء القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق) ص ٦٣٦.

الدكتور فؤاد العطار : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٣١٥.

ويجب أنْ نذكر هنا أنّ نظام الاغلبية بصورتيه الأغلبية المطلقة والأغلبية النسبية يكفل فقط فوز من حصل على اغلبية الاصوات دون اقامة اي وزن للاصوات الاخرى سواء كانت فردية او حزبية، مما يجعل الفائز دائما يحصل على كل المقاعد استناداً الى قاعدة الفائز يكسب الكل The winner takes all (١).

ويربط الفقه الدستوري غالباً بين نظام الاغلبية وبين نظام الثنائية الحزبية Two party system. حيث نجد ان الانظمة السياسية التي تسود فيها الثنائية الحزبية (الحزبان الكبيران) تأخذ بنظام الاغلبية وفي اغلب الاحيان الاغلبية البسيطة (على درجة واحدة) (٢).

فنظام الحزبين الكبيرين في كل من بريطانيا والولايات المتحدة الامريكية يمثل نموذجا واضحاً للثنائية الحزبية من ناحية، وعلاقتها بنظام الانتخاب الفردي The single member district المقترن بنظام الاغلبية البسيطة من ناحية أخرى (٣).

واذا كان نظام الاغلبية بصورتيه المطلقة والنسبية يعطي الفائز كافة المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية، دون اعتداد بما حصل عليه الاخرون من اصوات، فانه يؤدي الى ظلم الاقليات التي لا تتمكن في اغلب الاحيان من الفوز بالاغلبية وانما كل ما تستطيع تحقيقه هو الحصول على نسبة بسيطة من الاصوات.

وقد اخذ الاردن بكافة قوانين الانتخاب لمجلس النواب بنظام الاغلبية النسبية، حيث اعتبر الفائز في الانتخاب المرشح الذي نال العدد الاكبر من اصوات المقترعين، واذا تساوى بين اثنين او اكثر من المرشحين بمقعد واحد فيعاد الانتخاب بينهما او بينهم.

---

(١) Perwitt and verba : Anintroduction to American Government (op.cit) p. 226.

(٢) Duverger, M.: Les partis politiques, Librairie Armand Colin, Paris 1973. p. 248.

Guim, John : Theories of electoral systems. Midwest Journal of Political Science. 1958.No2. p. 57.

الدكتور سليمان الطماوي : السلطات الثلاث (المرجع السابق) ص ٥٧٨. الدكتور الشافعي ابو راس : التنظيمات السياسية الشعبية. عالم الكتب. القاهرة ١٩٧٤. ص ٢٣٨.

(٣) لمزيد من التفصيل راجع مؤلفنا : الاحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة. جامعة مؤتة ١٩٩٤، ص ٤٣٩.

٢ ـ نظام التمثيل النسبي La representation proportionelle

يعد نظام التمثيل النسبي الأنسب لتمثيل الاقليات والاحزاب الصغيرة في المجالس النيابية، لماذا ...؟ لأن المقاعد النيابية في كل دائرة توزع على الاحزاب بنسبة عدد اصوات الناخبين التي تحصل عليها قائمة كل حزب. ولذلك فإن هذا النظام يفترض اساساً الأخذ بنظام الانتخاب بالقائمة، لأن هذا النظام وحده الذي يسمح بتوزيع المقاعد بين الاغلبية والاقليات. ونظام القائمة يفترض تقسيم الدولة الى دوائر انتخابية كبيرة (١).

فاذا فرضنا ان دائرة انتخابية معينة مخصص لها خمسة عشر مقعداً، وان قائمة الحزب (أ) حصلت على ٥٠٠٠ صوت وقائمة الحزب (ب) حصلت على ٤٠٠٠ صوت، وقائمة الحزب (ج) حصلت على ٣٠٠٠ صوت والحزب (د) حصل على ٢٠٠٠ والحزب (هـ) حصل على ١٠٠٠ صوت. فان المقاعد الخمسة عشر توزع بنسبة ٥ : ٤ : ٣ : ٢ : ١ . فيفوز الحزب (أ) بخمسة مقاعد والحزب (ب) باربعة مقاعد والحزب (ج) بثلاثة مقاعد والحزب (د) بمقعدين والحزب (هـ) بمقعد واحد.

أما لو أخذنا بنظام الاغلبية فإن الحزب (أ) هو الذي يفوز بالمقاعد الخمسة عشر كلها.

مما سبق يتبين لنا ان نظام التمثيل النسبي يضمن للأحزاب السياسية الصغيرة الوصول الى البرلمان وحصولها على بعض المقاعد فيه.

ويطبق نظام التمثيل النسبي في صور متعددة اهمها : نظام التمثيل النسبي مع القوائم المغلقة (Lists bloguees) حيث يختار الناخب احدى القوائم دون تغيير او تعديل فيها، ونظام التمثيل النسبي مع امكانية المزج بين القوائم (Panachage) حيث يجوز للناخب تشكيل قائمة من اسماء المرشحين الذين يختارهم من عدة قوائم، دون التقيد بأي قائمة.

---

(١) Duverger, M.: Institutions politiques et droit constutionnel (ouv.cit) p. 132.
Gicquel et Hauriou : Droit cons. et Inst. politiques (ouv.cit) p. 240.
الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ١٩٥.

وتأخذ الدول التي تطبق نظام الانتخاب النسبي بطرق مختلفة لتحديد نتيجة الانتخابات والقوائم الفائزة فيها [1].

فحيث يؤخذ بنظام القوائم المغلقة، يكون تحديد القائمة الفائزة سهلاً ويسيراً، لأن مرشحي كل قائمة يحصلون على نفس العدد من الاصوات، بعكس نظام المزج بين القوائم، حيث يكون تحديد القائمة الفائزة اكثر صعوبة وتعقيداً، لأن النتيجة لا تحدد الا بعد جمع الاصوات لكل مرشح واعادة جمعها مرة أخرى ضمن كل قائمة على حدة كما طرحت للانتخاب[2].

ورغم ما يذهب اليه البعض من التشكيك في العلاقة بين نظام التمثيل النسبي وظاهرة الاحزاب المتعددة [3]، فاننا نؤكد تماماً بوجود علاقة وثيقة تربط بين هذين النظامين. ولذلك نقول بوضوح بأن نظام التمثيل النسبي خاصة اذا طبق مع نظام القوائم المغلقة فإنه يؤدي الى وجود احزاب سياسية متعددة على الساحة السياسية Multiparty Systeme.

وتفسير ذلك أن كل حزب مهما كانٌ ضعيفاً فإنه يكون واثقاً من أنه سيمثل في البرلمان فيتشبث بفكرتي عدالة التمثيل Over Repersented وعدم الاستقطاب Depolarisation.

وفكرة عدالة التمثيل تعني أنه عندما يضمن كل حزب الحصول على مجموع من المقاعد البرلمانية تتناسب مع ما يحصل عليه من اصوات، فإنه يتمسك بوجوده وعدم الاندماج في حزب آخر[4].

---

(١) الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٣٥.
الدكتور ابراهيم شيحا : الأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٣٣٧.

(٢) Hermans, F.: The dynamics of proportional representation in the comparative politics, NewYork. 1963. p. 269.

الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٣٥.
الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٩١.

(٣) Piere, R.: French politics and political instituions. N.Y. 1968. p. 408.

(٤) نفضل اطلاق تعبير عدالة التمثيل على اصطلاح زيادة التمثيل، لأن ذلك اقرب للمعنى.

أمـا فكرة عدم الاستقطاب فهو نتيجة لعدم خشية الناخب من ضياع صوته حتى ولو أعطاه لحـزب صغير، لانه يتوقع تمثيل ذلك الحزب في البرلمان وحصوله على عدد معين من المقاعد يتناسب مع الاصوات التي حصل عليها، مما يزيد من نشاط الاحزاب الصغيرة ويضمن بقاء التعدد (١). بل واكـثر من ذلك ذهب البعض الى أنه في ظل نظام تتـعـدّد فيه الاحزاب ويطبق فيه نظام التمثيل النسبي، فإن خير وسيلة لاحتلال مقعد في البرلمان هو البـحث عن حـزب صـغير أو ناشيء، لأنه كما يقال أن الأحزاب الكبيرة عادة ما تكون كاملة العدد(٢).

ويزداد عـدد الاحـزاب السـيـاسـيـة في ظل نظام الانتخاب النسبي، اما بانقسام أحزاب قائمة الى مجموعات مستقلة تعتبر كل واحدة منها نفسها فيما بعد حزباً اصلياً ومـسـتـقـلاً، او بظهـور أحـزاب جـديدة بايديولوجيات او برامج مستقلة اساساً عن الاحـزاب القـائمـة. ولعل الظاهرة الثـانيـة هي الاكـثـر انتـشاراً في الانظمة السياسية المعاصرة (٣).

ومن الدول التي اخـذت بنظام التمثيل النسبي وتعددت فيها الاحزاب : بولندا ٢٩ حـزباً وايطاليا ١٥ حـزبـاً واسرائيل ١٢ حـزباً والسويد ٧ أحـزاب والمانيـا ٦ أحزاب وايرلندا ٦ أحزاب واليابان ٦ أحزاب والهند ١٦ حزباً.

---

(١) Duverger, M.: Les partis politiques (ouv.cit) p. 280.
الدكتور الشافعي أبو راس : التنظيمات السياسية الشعبية (المرجع السابق) ص ٢٦٧.
الدكـتور نعمان الخطيب : الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة (المرجع السابق) ص ٣١٤.

(٢) (في ظل الانتـخـابات البرلمانيـة) مـقـال منشـور في جـريدة هارتس الاسرائيلية. نشرته بالعربية جريدة القدس في عددها ٤٢٣٦ بتاريخ ٢٧/ ٢/ ١٩٨١.

(٣) فـمـثلاً كانت النرويج قد أخذت بنظام الانتخاب النسبي عام ١٩٢١ فظهـر حزبان جديدان هما - الحـزب الديمقراطي والراديكالي، والحزب الاشتراكي، ثم تلاهما في الظهور الحزب الشيوعي عام ١٩٢٤ ثم الحزب الليبرالي عام ١٩٢٧ ثم الحزب المسيحي الديمقراطي. وهي نفس الظاهرة التي رأيناها في هولندا عندمـا تبنت نظام التمثيل النسبي عام ١٩١٨ حـيث قامت فيها عشرة أحزاب جديدة. لمزيد من التفصيل راجع :
الدكـتور نعمان الخطيب : الاحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة (المرجع السابق) ص ٣١٤.

هذا ولم تأخذ قوانين الانتخاب في الدول العربية بنظام التمثيل النسبي ـ باستثناء جمهورية مصر العربية حديثاً ـ اما انتشار هذا النظام عالمياً، فقد أحذت به مجموعة من الدول الاوروبية والامريكية والاسيوية، مثل بلجيكا والنرويج والسويد وفنلندا والدنمارك وسويسرا واليونان واسبانيا والمانيا وايطاليا وفنزويلا وتركيا وسيرالانكا واسرائيل. أما فرنسا فقد تأرجحت بين نظام الاغلبية ونظام التمثيل النسبي في ظل أنظمتها الانتخابية المختلفة الى ان عدلت عنه في دستور ١٩٥٨ (١).

تقدير نظام الأغلبية ونظام التمثيل النسبي :

اذا كانت أغلب الدول قد أخذت بنظام الاغلبية في وقت مبكر، فإن ذلك يعني ان هذا النظام كان يمثل في نظر واضعي دساتيرها وقوانيها النظام الأمثل والأنسب، وان عدول بعض هذه الدول عن ذلك النظام وأخذ البعض الآخر مباشرة بنظام التمثيل النسبي، فإن ذلك يعني أيضاً ان لكل من النظامين مزاياه ومساوئه.

مزايا نظام الأغلبية ومساوئه :

لقد قيل بأن أهم ما يمتاز به نظام الاغلبية هو البساطة والوضوح والقدرة على تكوين اغلبية برلمانية متماسكة وقوية تتمكن من تشكيل حكومة متجانسة تضفي على نظام الحكم ثباتاً واستقراراً.

إلا أن نظام الاغلبية تعرض لعدة انتقادات منها أنه يؤدي الى استبداد البرلمانات واضعاف المعارضة وظلم الاقليات، ومن ثم افساد النظام النيابي.

ويأتي استبداد البرلمان من خلال عدم وجود معارضة متوازنة له بسبب كثرة المقاعد التي يحصدها حزب الاغلبية في البرلمان بفضل نظام الاغلبية. مما يجعل العملية

---

(١) أخذت مصر بنظام التمثيل النسبي مع القائمة في التعديلات الاخيرة التي تمت بمقتضى القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ على القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ في شان مجلس الشعب، الا ان احكام المحكمة الدستورية العليا قد دفعت بالمشرع الى التنازل من تبني نظام القائمة وحده وادخل معه الترشيح الفردي. لمزيد من التفصيل راجع العميد سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٤٥٨.

التشريعيـة حكراً على الحـزب القوي الذي يعبر نظرياً عن ارادة الأمة وتقرير مصيرها دون حساب لرأي المعارضة او الاقلية.

ولأن النظام النيـابي يفترض في البرلمان أن يكون مـرآه صادقة للرأي العام بكافة أيديولوجيـاته واتجـاهاته، فقد وجد بعض الفقه بأن نظام الاغلبية لا يوقع الظلم على الاحزاب السياسية الصغيرة فقط، بل إنه يفسد النظام النيابي ككل [1].

مزايا نظام التمثيل النسبي ومساوئه :

يعـد نظام التـمـثـيل النسـبي من أكثر أنظمة الانتخاب التي تناولتها أقلام الفكر القـانونى والسـيـاسي بالتـعـريف والتحليل وكيفية حساب النتائج وعلاقته بالتعددية الحـزبيـة والنظام السـيـاسي. ومن الجوانب التي لم تهملها الدراسات المتخصصة هي مزايا ومساوىء نظام التمثيل النسبي.

مزايا نظام التمثيل النسبي ومساوئه :

- يُعـدُّ نظام التـمثيل النسبي من أكثر الأنظمة الانتخابية قرباً واتفاقاً مع الديمقراطية، لأنه يسـمح بتمثيل كافة شرائح الشعب واتجاهاته وأحزابه ويمكنها من الوصول الى البرلمانات، وكـسب المقاعد النيابية التي تتناسب في عددها مع الأصوات التي حصلت عليـهـا. ولذلك فـقـد قـيل بأن نظام التـمثيل النسبي هو الأكثر عدالة من غيره من الأنظمـة خـاصــة نظام الاغلبية، لأنه يضمن لكل حزب عدداً من المقاعد يتناسب مع عدد الأصوات التي حصل عليها في الانتخاب.
- كما أنّ نظام التـمـثـيل النسـبي يؤدي الى الحـيلولة دون اسـتبداد البرلمانات، وذلك لوجـود مـعـارضـة قوية تمثلها الاحزاب الأخرى المتعددة التي يؤهلها نظام التمثيل النسبي للوصول الى هذه البرلمانات.
- كـذلك فإن نظام التـمـثيل النسبي يحافظ على وجود الأحزاب السياسية القائمة، بل

---

(١) Barthelemy et Duez : Traite de droit constituionnel (ouv.cit) p. 345.
الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٣٩.

ويؤدي الى زيادتها احيـاناً، بسـبب شـعور كل حزب بأنه قادر على تمثيل اصوات الـنـاخـبين والوصـول الى البرلمان. وزيادة الاحـزاب بايجابيـاتها يؤدي الى ترسـيخ مـفهوم التنافس السياسي المنظَم والمشروع وتجنّب نشوء بعض التنظيمات السياسية غير المشروعة.

- وأخيراً قـيل في نظام التـمـثـيل النسـبي بأنه يشجع الناخبين على ممارسة حقوقهم الانتـخـابيـة والحـرص على الادلاء باصـواتهم، لأنهم يشـعـرون بعدالة هذا النظام وتقديره لكل صوت انتخابي (١).

ولكن وبالرغم من هذه المزايا التي يتـمـتع بها نظام التـمـثيل النسبي حسبما يراها ويقـدرها أنصار هذا النظام، فان له مساوىء متعددة بينها أنصار نظام الأغلبية من خلال عدة انتقادات وجهت الى نظام التمثيل النسبي أهمها :

- إن أول مـا نسب الى نظام التـمثيل النسبي من مساوىء وما وجه اليه من انتقادات هو أنه نظام مـعقد سواء في اجراءات العملية الانتخابية، أو في تحديد وفرز الأصوات واعـلان النتـيجة. مما يضعف من مبادىء وضمانات سلامة الانتخاب ودقة نتائجه، ويعرضه للتزييف والتزوير.

ولكن أهم الانتـقـادات التي وجهت الى نظام التـمـثيل النسبي هو أنه يؤدي الى تعدد الاحـزاب السياسية وكثرتها (٢). هذا التـعـدد المرتبط بنظام التمثيل النسبي يؤدي الى صعوبة تحقيق أي حزب لأغلبية برلمانية قادرة على تشكيل حكومة ثابتة ومستقرة.

---

(١) Barthelemy et Duez (ouv.cit) p. 355.
الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ١٩٧.
الدكتور ابراهيم شيحا : الأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٣٣٨.
الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٤٠.
الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٩٣.

(٢) المعنى العـام للتـعـدد الحـزبي هو الحرية الحزبية. وهذا يعني ان يمنح أي تجمع ولو بشروط مـعـينة الحق في التـعـبير عن نفسـه ومخاطبة الرأي العام بصورة مباشرة ضمن إطار سيادة مفهوم التنافس السياسي، بهدف الوصول الى السلطة او المشاركة فيها.
امـا المعنى الدقـيق والخـاص للتعدد الحزبي، فهو الذي يشير الى وجود ثلاثة أحزاب فاكثر، كل منهـا قادر على المنافسة السياسية والتاثير على الرأي العام من خلال تنظيم ثابت ودائم يكسبها قـوة واستقراراً، ويميزها عن غيرها من التجمعات المائعة وغير الثابتة. وانظر :
Gum, Jhon : Theories et electoral systems (ouv.cit) p. 359.
الدكتور حامد ربيع : علم النظرية السياسية. القاهرة ١٩٨٠ ، ص ٣١٤.

الحكومة الائتلافية

يؤدي نظام التمثيل النسبي الى تعدد الاحزاب، واذا تعددت الاحزاب فانه يصعب على اي منها تحقيق اغلبية برلمانية قوية تمكنه من تشكيل وزارة متجانسة قادرة على تحمل تيارات النقد والاسئلة والاستجوابات والتصدي لأي اقتراح بطرح الثقة بوزارته.

لذلك فإن الاحزاب في حالة التعدد الحزبي تسعى الى اقامة بعض التكتلات داخل البرلمان من أجل دعم حزب قوي، ليتمكن من تشكيل حكومة توزع فيها الحقائب الوزارية على اعضاء أحزاب هذا الائتلاف، بحيث يعطى كل حزب عدداً معيناً من الوزارات يتناسب مع أهميتة التي تقاس بعدد المقاعد التي احرزها في البرلمان.

ولعل أهم ما تتصف به الحكومات الائتلافية هي أنها مصدر ضعف وطني لأنها تتمكن في كثير من الاحوال من اتخاذ القرارات السياسية المصيرية بسبب المجاملة السياسية التي يضطر الحزب الكبير الى تبنيها في علاقته مع بقية الاحزاب المشتركة معه في الوزارة والتي تلجأ في أغلب الاحوال الى المساومات النفعية الخاصة دون مبدأ او مصلحة وطنية (١). ولذلك فاننا نرى في هذه الحالة سيطرته لبعض الاحزاب الصغيرة على الائتلاف الحكومي، الا اذا قرر الحزب الكبير عدم الاستسلام ولو أدى بالائتلاف الى الانهيار، وسقوط الحكومة بسبب فقدانها للأغلبية المطلوبة في البرلمان وحجب الثقة عنها.

---

(١) ولذلك فإن المساومات النفعية التي تلجأ اليها الاحزاب الصغيرة قبل تشكيل الائتلاف الحكومي تجعل من تشكيل الحكومة سلوكاً سياسياً لا مبدأ له.

Long, devious coalition bargining has given the process of forming a cabinet a color of unprincipled political behaviour.

ولمزيد من التفصيل راجع : الدكتور عبدالحميد متولي : نظام الحكم في اسرائيل (المرجع السابق) ص ٢٥٣.

عدم الاستقرار الوزاري

إن علاقة نظام التمثيل النسبي بالمبدأ الديمقراطي وما يترتب على ذلك من نشوء للأحزاب السياسية المتعددة، يعكس بشكل حقيقي كافة اتجاهات الرأي العام ويؤكد مشاركة الشعب في الحياة السياسية أكثر من غيره من الأنظمة الانتخابية [(١)].

ومع ذلك فاننا نرى ان نظام التمثيل النسبي وما يرتبه من تعدد حزبي في ظل نظام برلمانى (ثنائي الجهاز التنفيذي) قد تعرض الى انتقاد شديد خاص بطبيعة الحكومة ومدى استقرارها [(٢)].

ففي ظل النظام البرلماني المتعدد الاحزاب يصعب على اي حزب الحصول على الاغلبية المطلقة للمقاعد النيابية في البرلمان، مما يؤدي الى ضرورة تشكيل وزارة ائتلافية مع ما يصاحبها من تعقيدات وتوزيع للمسؤوليات وعدم استقرار وزاري بسبب اختلاف مصالح الاحزاب ومساوماتها النفعية المستمرة حتى ولو على حساب المصلحة العامة أحياناً مما يجعل هذه الوزارات والحكومات ضعيفة وعرضة للاهتزاز والانهيار [(٣)].

وظاهرة عدم الاستقرار الوزاري ليست ظاهرة سيئة لذاتها فحسب، بل للنتائج التي تترتب على ذلك من الناحيتين الادارية والسياسية.

فمن الناحية الادارية يؤدي عدم الاستقرار الوزاري بالوزير - وهو الرئيس الاداري الأعلى بوزارته - الى ترك وزارته في وقت مبكر قبل ان تتاح له الفترة الزمنية القصيرة الفرصة الكافية للاطلاع على أهم المسائل والأمور العامة وتنفيذ السياسة

---

(١) Ranney, Austin : The governing of men. Forthedition. The Dryden Press. Illinois.1975. p. 269.

(٢) الدكتور مصطفى ابوزيد فهمي : مبادىء الأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ١٣٧.

(٣) وقد بدت هذه الظاهرة بوضوح في فرنسا في ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة، حيث لم تكن الوزارة تمكث في الحكم الا شهوراً معدودة، وفي ايطاليا حتى ان بعض الوزارات لم تعمر اكثر من ٣٦ ساعة. لمزيد من التفصيل راجع :
الدكتور سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٢٦٧.
الدكتور عبدالحميد متولي : ازمة الأنظمة الديمقراطية (المرجع السابق) ص ٤٧.

العـامة للحكومة، مما يؤدي الى خلل في العمل الاداري، وتكبيد الخزانة العامة كثيراً من النفـقـات على مشروعـات قد لا تتم بسبب تغيير الحكومة وعدم موافقتها على سياسة الحكومة السابقة [١].

ومن الناحـيـة السـيـاسية، فان عدم الاستقرار الوزاري وتغيير الحكومات بشكل سريع يؤدي الى فـقـدان الوزراء للشـعور بالمسؤولية وعدم التفانى في العطاء والعمل، خاصة وان تغـيير الحكومـة يعـفي الوزير من المسـؤوليـة السياسية عن تصرفاته في الحكومة المستقيلة، حتى ولو اشترك في الحكومة الجديدة [٢]. ناهيك عن وضع رئيس الوزراء السيء الذي يعـيش باسـتـمـرار هاجس الرغـبة في المحافظة على بقاء حكومته واسـتـمـرارها اكثر من اهتمامه بادارة شؤون البلاد، مّما يوسِّع من ميدان الانحراف والمجاملة والفساد السياسي والاداري [٣].

... من كل مـا تقـدم فـاننا نرى ان لكل من نظام التمثيل النسبي ونظام الاغلبية مـزايا ومساوىء، ولكن المفاضلة العملية بينهما لا تقوم على اعتبارات ونظريات فقهية مجردة، وانما يجب ان تأخذ بالاعتبار ظروف كل دولة على حدة.

فـالأنظمة السياسية التي تعاني من عدم الاستقرار السياسي وتعدد فيها الاحزاب السـيـاسـيـة، تحـتـاج الى نظام انتخابي قادر على افراز اغلبية برلمانية قوية وتكوين حكومة متجانسة مستقرة مثل نظام الاغلبية.

أما الأنظمة السياسية التي ترغب في تشجيع الاحزاب السياسية وتعددها، وإتاحة الفـرصـة لأكبر عدد منها البقاء على الساحة السياسية وتمثيل كافة الشرائح والاقليات والوصول الى البرلمان، فإنها تحتاج الى الأخذ بنظام التمثيل النسبي.

---

(١) مـثل ذلك مـا حدث في بناء حصون ماجينو بفرنسا التي كلفت الحكومة الفرنسية اكثر من الف مليون من الفرنكات قبل الحرب العالمية الثانية دون اتمامها او الاستفادة منها.

Baradat, Leon : Political ideologies (op.cit) p. 136.

الدكتور الشافعي ابو راس : التنظيمات السياسية الشعبية (المرجع السابق) ص ٦٩.

(٢) الدكتور عبدالحميد متولي : أزمة الأنظمة الديمقراطية (المرجع السابق) ص ٤٧.

Ranny, A.: The governing of men (op.cit) p. 271.

(٣) الدكتور وحيد رافت والدكتور وايت ابراهيم : القانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٢٨٣.

ولكننا في النهـاية نقول : اذا كان الاختيار ليس بين الانظمة الانتخابية بعضـها مع بعض، وانما بين نظام انتـخابي معين مهما كان، وبين مصـلحة الوطن، فإن من واجبنا ان نردد ما يقوله الفقه في ذلك. من ان المصلحة الكبرى الجديرة بالاعتبار هي مصلحة الأمة ذاتها (١). وان الديمـقـراطية ونظمها وأساليب تطبيقها ليست غاية في ذاتها، بقدر مـا هي اسلوب للحكم يهدف الى خير الشـعب، فـاذا لم تحـقق هذا الهدف، فلتسـقط الديمقراطية (٢).

رابعاً ـ نظام تمثيل المصالح والمهن

ان نظام تمثـيل المصـالح والمهن ليس نظامـاً جـديداً او ظاهرة جـديدة كما يبـدو للبـعض، ولكنه ظهـر وطبق في كـثير من الأنظمـة السـياسية القديمة باشكال مختلفة كانت في الغالب تقوم على تمييز بعض الفئات الشعبية والطبقات الاجتماعية.

فـقـد أخذت فرنسا قبل الثورة بتمثيل المصالح والطبقات عندما كان البرلمان فيها يضم ممثلين عن الاشراف ورجـال الدين والعـامة، حيث كانت كل طبقة تنتخب نوابها لتـمـثـيلهم والدفـاع عن مـصـالحهم في البرلمان. كما أخذت بمثل هذا النظام فيما بعد السويد حتى عام ١٨٦٦ حـيث كان البرلمان السويدي يتكون من ممثلين عن الاشراف ورجـال الدين وسكان المدن والفـلاحين. وكـذلك النمسا حيث كان البرلمان فيها يتكون من ممثلين عن خمس طبقات حتى عام ١٩٠٧ (٣).

امـا في انجلترا فما زال مجلس اللوردات House of Lords يتكون من شخصيات الصف الأول في المجـتـمع ولا يدخله الا اولئك الذين يسـتـوفون شروطاً معينة تتعلق بالنسب والأخرى بالثقافة والطبقة الاجتماعية.

---

(١) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : مبادىء الأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ١٤٠.
(٢) الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٤٢.
(٣) الدكتور سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٢٣٢.
الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٤٠٧.
الدكتور عبدالغني عبدالله بسيوني : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٤٥.

هناك نظام شبيه بنظام المصالح والمهن مطبق في الاردن على مستوى تشكيل مجلس الاعيان، حيث اعطى الدستور الاردنى الملك الحق في تعيين اعضاء مجلس الاعيان بشرط ان يكونوا من احدى الطبقات التالية : روساء الوزراء والوزراء الحاليون والسابقون ومن اشغل سابقاً مناصب السفراء والوزراء المفوضين ورؤساء مجلس النواب ورؤساء وقضاة محكمة التمييز ومحاكم الاستئناف النظامية والشرعية، والضباط المتقاعدون من رتبة امير لواء فصاعداً والنواب السابقون الذين انتخبوا للنيابة لا أقل من مرتين، ومن ماثل هؤلاء من الشخصيات الحائزين على ثقة الشعب واعتماده باعمالهم وخدماتهم للأمة والوطن(١).

وان كانت نشأة نظام تمثيل المصالح والمهن قد وصفت بأنها نشأة طبقية، الا ان هذا النظام قد أخذ مع بداية هذا القرن اتجاهاً ديمقراطياً يختلف عن شكله القديم.

ففي مصر مثلاً ما زال نظامها الدستوري يقوم على اساس تمثيل العمال والفلاحين في جميع المجالس النيابية بخمسين بالماية (٥٠٪) على الاقل، على الرغم من التطورات المختلفة التي تضمنتها قوانين الانتخاب المتعاقبة، والأخذ بالتعددية الحزبية ونظام التمثيل النسبي، وذلك شعوراً من المشرع بأن هذا المبدأ من مكتسبات الثورة. رغم تنبيه الفقه الى عدم انسجامه مع التعدد الحزبي(٢).

هذا وقد يتخذ نظام تمثيل المصالح والمهن في التطبيق احدى صورتين :

- الصورة الأولى، وهي ان يكون تمثيل المصالح والمهن عن طريق قيام اصحاب المصلحة او المهنة بانتخاب ممثليهم في المجلس النيابي.
- الصورة الثانية، وهي التي تتحقق عن طريق نظام المجلسين، بحيث يكون احد المجلسين ممثلاً للرأي العام السياسي، ويكون المجلس الآخر ممثلاً للمصالح او المهن والحرف.

---

(١) انظر المادة (٦٤) من الدستور الاردني.

(٢) لمزيد من التفصيل انظر : الدكتور سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٤٥٥.

تقدير نظام تمثيل المصالح والمهن :

ما من نظام الا وينسب اليه بعض المزايا وبعض الانتقادات انصار نظام تمثيل المصالح والمهن يبرزون اهم مزايا، ومعارضو هذا النظام ينتقدونه ويبرزون اهم مساوئه .

المزايا [1] :

أهم مزايا وايجابيات نظام تمثيل المصالح والمهن كما يبديها انصاره هي :

١ ـ يكفل نظام تمثيل المصالح والمهن تمثيل الشعب تمثيلاً صحيحاً في البرلمان، مما يجعل من هذا النظام الممثل الحقيقي لافراد الشعب. فالدولة لا تتكون من جماعات سياسية فحسب وانما ايضاً من مصالح اقتصادية واجتماعية، ولذلك يجب ان تعطى هذه الجماعات الحق في تمثيل نفسها في البرلمانات.

٢ ـ يكفل هذا النظام وصول الكفاءات الى البرلمان واثرائه بالخبرات المختلفة في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ان وجود المحامين والاطباء والمهندسين والتجار في البرلمان سيؤدي الى وجود مجلس فني متخصص قادر على الالمام بدقائق المسائل التي تعرض عليه.

٣ ـ ان الأخذ بنظام المصالح والمهن يجنب الشعب سيطرة الاحزاب السياسية ويخلصه من استبدادها.

المساوىء والانتقادات :

أما أهم الانتقادات التي وجهت الى نظام تمثيل المصالح والمهن، وحملت من خلالها أهم مساوىء هذا النظام فهي :

١ ـ لا يتطلب النظام النيابي البرلماني ان يكون البرلمان ممثلاً لكافة الطبقات والمصالح والمهن منفردة ومتميزة. فالنائب في النظام النيابي يجب ان يمثل الأمة بكاملها لا

(١) الدكتور عبدالحميد متولي : القانون الدستوري والانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ١٥١.
الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٢٠٠.
الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٤٠٨.

طبقة او طائفة او مهنة معينة، واجبه العمل لخدمة الصالح العام لا الصالح الخاص اوطبقة او حرفة معينة. لذلك قيل بأن نظام المصالح والمهن يتعارض مع النظام النيابي البرلماني؛ لأن الأول بدلاً من ان يسعى لتحقيق الصالح العام يجعل همه الأول خدمة المصالح الخاصة حتى ولو تعارضت مع الصالح العام.

٢ ـ يؤدي نظام تمثيل المصالح والمهن الى التنافس والتناحر بين نواب وممثلي كل مهنة في البرلمان، مما يؤدي الى ضياع مفهوم المصلحة العامة بين التفسيرات المختلفة لمختلف الاتجاهات والانقسامات التي يخلقها هذا النظام.

٣ ـ نظام تمثيل المصالح والمهن لا يضمن اختيار الكفاءات لتمثيل مختلف فئات الشعب في البرلمان. لأن الاختيار هنا لا يستند في أغلب الاحوال الى عنصر الكفاءة والاخلاص، بقدر ما يستند الى عنصري العاطفة والعلاقة الشخصية. ولذلك فإن الرأي القائل بأن نظام تمثيل المصالح يؤدي الى دخول الكفاءات الى البرلمان يبقى ضعيفاً ومشكوكاً في صحته.

٤ ـ اذا كان نظام تمثيل المصالح والمهن سيخلص البلاد من سيطرة الاحزاب السياسية، ويجنب الشعب خطرها واستبدادها، فإنه يحل مكانها خطر واستبداد النقابات. هذا الخطر والاستبداد أشد وأعمق لأنه كما قيل أقرب مسافة من الأفراد [١].

... والحقيقة ان مساوىء نظام تمثيل المصالح والمهن تفوق مزاياه. ولذلك فإننا نجد ان أغلب الدول الديمقراطية لم تأخذ بهذا النظام مكتفية بانشاء مجالس متخصصة ذات وظيفة استشارية تمد السلطات العامة في الدول بمختلف الاستشارات العلمية والفنية التي تساعد هذه السلطات على القيام بأعمالها المختلفة[٢].

---

(١) الدكتور عبدالحميد متولي : القانون الدستوري والأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ١٥٢.
الدكتور ابراهيم شيحا : الأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٣٤١.
الدكتور عبدالغني بسيوني : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٤٦.
(٢) الدكتور عبدالحميد متولي : القانون الدستوري والأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ١٥٣
الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٢٠٢.

خامساً ـ نظام تمثيل الأقليات الدينية والعرقية :

ذهب أغلب الفقهاء الى تناول هذا الموضوع ضمن حديثهم عن نظام تمثيل المصالح والمهن والحرف، الا إننا آثرنا الحديث عن تمثيل الاقليات الدينية والعرقية تحت عنوان مستقل، لما لهذا النظام من وجود في بعض الدول حتى الآن، ومنها الاردن، رغم عدول أغلب النظم الدستورية والسياسية عن هذا النظام.

لقد ثار جدل فقهي واسع مصحوباً بنقاش شعبي ونزاع حزبي حول موضوع تمثيل الاقليات الدينية والعرقية recialand religious minorities بين مؤيد ومعارض، بين مدافع ومناهض. الا ان الاغلبية الرافضة لمثل هذا النظام كان لها الانتصار والتأكيد الكثير على اغلب الدساتير والتشريعات الحديثة مما دفعها الى العدول الى ترك هذا النوع من التمثيل.

لقد جاء عدول التشريعات الحديثة عن نظام تمثيل الاقليات الدينية والعرقية منسجمًا ومتفقاً مع روح التسامح الديني، من ناحية، ومع انتشار وتعمّق تيار العاطفة الوطنية، الذي طغى على الاعتبارات الدينية والعرقيّة، من ناحية أخرى. وهذا في نظر البعض اتجاه صحيح ومنطقي [١].

إنّ فكرة تمثيل الاقليات السياسية تختلف عن فكرة تمثيل الاقليات الدينية او العرقية. فالاولى تخدم النظام النيابي، بينما الثانية تتعارض معه وتتنافى مع ركن أساسي من أركان النظام النيابي، ألا وهو كون النائب يمثل الأمة جميعها.

ونظراً لمساوىء نظام تمثيل الاقليات الدينية والعرقية، فقد رفض المشّرع الدستوري المصري الأخذ بتمثيل الاقليات الدينية، ابتداء من دستور ١٩٢٣ وحتى الآن. وبنفس الاتجاه سارت اغلب دساتير الدول العربية[٢].

---

(١) الدكتور سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٢٤٤.

(٢) يذكر الفقه بعض هذه المساوىء منها ان تمثيل الاقليات الدينية او العرقية (الجنسية) يتنافى ايضاً مع حرية الناخب في اختيار نوابه، وما يترتب على ذلك من خلافات ومنازعات دينية وعرقية تصل حد الاقتتال بين ابناء الأمة الواحدة، بل الشعب الواحد. الدكتور سليمان الطماوي (المرجع السابق) ص ٢٤٥.

لقد برز نظام تمثيل الاقليات الدينية والعرقية في كل من النظامين الدستورين اللبناني والاردني.

ففي لبنان، تقرَر نظام التمثيل الطائفي الديني على نحو دستوري منذ نشأة الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦، وحتى وقتنا الحاضر دون أن يتعرّض لها المشِّرع بالتعديل او الالغاء رغم تعديل كثير من مواد الدستور. بل واستمر التمثيل الطائفي في مختلف السلطات العامة للدولة حتى وقتنا الحاضر بل زاد واستفحل بعد ان أخذت به قوانين الانتخاب للمجالس النيابية المتعاقبة، وأكده أخيراً قانون الانتخاب لمجلس النواب اللبناني عام ١٩٦٠ [١].

فمجلس النواب اللبناني من عام ١٩٦٠ وحتى الآن يتكون من ٩٩ نائباً يتم انتخابهم على النحو التالي :

٢٠ مقعدا للسُنة، ١٩ مقعدا للشيعة، 6 مقاعد للدروز، ٣٠ مقعداً للموارنة، و ٦ مقاعد للروم الكاثوليك، و١١ مقعدً للروم الارثوذكس، و٤ مقاعد للأرمن الارثوذكس، ومقعداً واحداً للبروتستنت، ومقعداً واحداً للأرمن الكاثوليك، ومقعد واحد للأقليات.

وفي مجال السلطة التنفيذية تترسخ الطائفية في تشكيل الوزارة واختيار رئيس الدولة.

فطبقاً لنص المادة (٩٥) من الدستور "تمثل الطوائف بصورة عادلة في الوظائف العامة وبتشكيل الوزارة".

أما رئيس الدولة فإن اختياره مقيد بأن يكون من الطائفة المارونية ورئيس الوزراء من السُنة. ورئيس مجلس النواب من الشيعة. وهذا الوضع الدستوري وإن لم يتقرر بنص دستوري صريح، الا ان العرف الدستوري قد خلقه وجعله قاعدة دستورية عرفية ثابتة في لبنان[٢].

---

(١) الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستوري. الجزء الثاني. الدستور اللبنانى والمبادىء العامة للدساتير. دار النهضة العربية. القاهرة ١٩٦٧، ص ٢٢٦.

(٢) الدكتور أنور الخطيب : الدولة والنظم السياسية. تقديم الأستاذ شارل الحلو. دستور لبنان ١٩٧٠. المقدمة.

لقد استنكر الفقه وبعض السياسيين اللبنانيين الطائفية الدينية في لبنان قائلاً "إنه من العار ان يبقى التمثيل على اساس الطوائف في بلد كلبنان، حيث تعتبر الطائفية من الأمراض الاجتماعية الفتاكة، وحيث يجب جعل التمثيل والتوظيف على أساس العدل والكفاءة والمساواة، وجعل الدين لله والوطن والسياسة للجميع" (١).

لقد عانى النظام السياسي والاجتماعي في لبنان معاناة كثيرة بسبب الطائفية الدينية والمستشرية والتي فتكت بالوحدة الوطنية وعرضت ابناء الشعب الواحد الى اقتتال دموي عنيف دمّر حضارة هذا الشعب وانجازاته الديمقراطية والثقافية التي كان يباهي بها الشعوب قاطبة.

وفي الاردن، أخذ النظام الدستوري الاردنى منذ نشأة الدولة بنظام تمثيل الاقليات. فقد نص القانون الاساسي لشرق الاردن الصادر عام ١٩٢٨ في المادة ٢٥ على أنه :

"تناط السلطة التشريعية بالمجلس التشريعي والأمير. ويتألف المجلس التشريعي من :

أ ـ ممثلين منتخبين طبقاً لقانون الانتخابات الذي ينبغي ان يراعى فيه التمثيل العادل للاقليات".

وبناء عليه صدر قانون الانتخاب للمجلس التشريعي الذي قسم المملكة الى دوائر انتخابية وخصص لكل دائرة عدد من النواب وراعى في ذلك تمثيل الشراكسة والشيشان والمسيحيين (٢).

كذلك نص دستور المملكة الاردنية الهاشمية الصادر عام ١٩٤٦ في المادة (٣٣) على أنه :

---

(١) ويقول آخر " البس الحكم الدستوري في لبنان ظلمًا وعدواناً لباس الاقطاعية الطائفية، وبدلاً من ان يقضي عليهما، قضت هي عليه "
عن الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٢٢٧.

(٢) فقد جاء فق الفقرة (أ) من المادة (٢٥) من ذلك القانون على أنه "عن قضاء عمان بما في ذلك جرش ومادبا – ثمانية نواب ستة مسلمون على ان يكون اثنان من الستة من الشراكسة والشيشان". أما الفقرة (ب) من نفس المادة فقد جاء فيها "عن قضاء السلط – ثلاثة نواب. اثنان مسلمان وواحد مسيحي".

"تناط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك. ويتألف مجلس الأمة من مجلس الأعيان والنواب. ويتألف مجلس النواب من ممثلين طبقاً لقانون الانتخابات، الذي ينبغي ان يراعى فيه التمثيل العادل للاقليات".

وبناءً عليه صدر قانون الانتخاب لمجلس النواب متضمناً الاستجابة الى دعوة المشرع الدستوري بتمثيل الاقليات الشراكسة والشيشان والمسيحيين.

اما دستور المملكة الاردنية الهاشمية ١٩٥٢ المعدل والمعمول به حالياً، فلم يتضمن اي نص يدعو فيه الى تمثيل الاقليات في مجلس النواب مثل ما ذهب اليه الدستوران السابقان.

إلاّ أنّ المشّرع أبقى على فكرة تمثيل الأقليات في مجلس النواب حيث أكّد قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ في المادة (٢٥) على تمثيل الشراكسة والشيشان، والمسيحيين في بعض الدوائر. وعلى نفس المبدأ وبنفس الاتجاه سار المشّرع، ونص في قانون الانتخاب الحالي رقم (٢٢ لسنة ١٩٨٦) المعدل على تمثيل الشراكسة والشيشان والمسيحيين [1].

---

(١) فقد جاء في المادة (١) من جدول الدوائر الانتخابية والمقاعد المخصصة لكل منها في مجلس النواب الملحق في قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم (٢٢) لسنة ١٩٨٦ المعدل :

١- تحقيقاً للغايات المقصودة من المادة (١٣) من قانون الانتخاب لمجلس النواب، تكون الدوائر الانتخابية في المملكة لأغراض انتخاب مجلس النواب على الوجه المبين في هذا الجدول

١- محافظة العاصمة : الدائرة الأولى ثلاثة نواب مسلمين.

الدائرة الثانية ثلاثة نواب مسلمين.

الدائرة الثالثة اربعة نواب مسلمين واحد منهم من الشراكسة والشيشان ونائب واحد مسيحي.

الدائرة الرابعة نائبان مسلمان.

الدائرة الخامسة خمسة نواب مسلمين واحد منهم من الشراكسة والشيشان.

الدائرة السادسة نائبان مسلمان ونائب مسيحي.

٢- محافظة اربد مدينة اربد والمراكز

التابعة لمركز المدينة ثمانية نواب مسلمين ونائب واحد مسيحي.

لواء جرش نائبان مسلمان.

لواء عجلون نائبان مسلمان ونائب مسيحي.

لواء الرمثا ولواء بني

كنانة ثلاثة نواب مسلمين.

لواء الكورة ولـــواء

الأغوار الشمالية نائبان مسلمان.

وفي رأيي أنه اذا كانت قوانين الانتخاب التي صدرت في ظل القانون الاساسي ١٩٢٨ ودستور ١٩٤٦ والتي نصت على تمثيل الشراكسة والشيشان والمسيحيين كانت قوانين دستورية وصحيحة لانها جاءت منسجمة مع ما تضمنته الدساتير التي صدرت في ظلها من النص على ضرورة تمثيل الاقليات في مجلس النواب.

أما وقد جاء الدستور الحالي للمملكة الاردنية الهاشمية الصادر عام ١٩٥٢ خالياً من أي نص يدعو فيه المشرع الى ضرورة تمثيل الاقليات في مجلس النواب فان النصوص الواردة حالياً في قانون الانتخاب لمجلس النواب والتي تخصص مقاعد معينة ومحددة للشراكسة والشيشان والمسيحيين هي نصوص غير دستورية. لأن المشرع الدستوري لو اراد الابقاء على اتجاهه في تمثيل الاقليات في مجلس النواب من خلال مقاعد مخصصة لهم، لحرصه على ابقاء النص القديم الذي كان وارداً في الدستورين السابقين. أما وقد ترك الدعوة لذلك مع حرصه على النص على مبدأ المساواة بين جميع الاردنيين. فإن اي تشريع يتضمن خلاف ذلك يعد باطلاً وغير دستوري .

لذلك فإننا نأمل من المشرع أعمال مبدأ المساواة بين جميع الأردنيين في كافة المجالات ومنها مبدأ التمثيل في مجلس النواب دون تمييز. فقد جاء في المادة (٦) من الدستور الأردنى الحالي.

- الأردنيين أمام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات وإن اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين.

٣- محافظة البلقاء ستة نواب مسلمين ونائبان مسيحيان.
٤- محافظة الكرك سبعة نواب مسلمين ونائبان مسيحيان.
٥- محافظة معان خمسة نواب مسلمين.
٦- محافظة الزرقاء خمسة نواب مسلمين واحد منهم من الشراكسة والشيشان ونائب مسيحي.
٧- محافظة المفرق ثلاثة نواب مسلمين.
٨- محافظة الطفيلة ثلاثة نواب مسلمين.
٩- البادية بدو الشمال نائبان مسلمان.
بدو الوسط نائبان مسلمان.
بدو الجنوب نائبان مسلمان.

المبحث الثاني
صور الهيئات النيابية
البرلمـــــان

تتعدد صور وتنظيمات الهيئات النيابية في تفصيلات تكوين البرلمان وكيفية عمله، بتـعدد واختلاف الأنظمة الدستورية التي تنشئها وتبين كيفية تكوينها وتنظيم عملها. الا ان اهم هذه الصور والنظم التي جرى الفقه على تناولها وشرحها ومقارنتها ببعض هي نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين.

المطلب الأول
نظام المجلس الواحد

يقـصـد بنظام المجلس الواحـد او كما يسـميه البعض نظام المجلس الفردي Sys-teme Unicameral ان تناط السلطة التشريعـيـة بمـجلس واحـد، ايا كان الاسم الذي يسمى به هذا المجلس.

فـفـي الكويت وتونس يسـمى مجلس الأمـة، وفي مصر وسـوريا يسـمى مجلس الشـعب، وفي لبنان والمغـرب يسمى مجلس النواب، وفي العراق ودولة الامارات العربية يسـمى المجلس الوطني، وفي البحرين يسمى المجلس الوطني الاتحادي، وفي موريتانيا يسـمى المجلس النيـابي، أمـا في اليـمن وقطر والسـعـودية وعُمان فـيـسـمى مجلس الشورى.

واذا كـان اسم مجلس الأمـة ومجلس الشـعب أكثر شيوعاً من بين الاسماء، فان البعض يحاول أن يوصل ما بين الاسمين من اختلاف، حيث يربط كلمة شعب بمعناها السـيـاسي الذي يشير كل من يحمل جنسـيـة الدولة. بينما كلمـة أمـة تشـمل شعوباً مـتـعددة. يربط بعضـها ببعض وحدة اللغة، او الدين او التاريخ المشترك او الاصل او وحدة المصالح [1].

---

(١) الدكتور سليمان الطماوي : السلطات الثلاث (المرجع السابق) ص ٩٨.

هـذا ويـلاحظ ان جميع الدول العـربيـة البـسـيطة تأخـذ بنظام المجلس الواحـد باسـتـثناء المملكة الاردنيـة الهاشمية، التي أخذت بنظام المجلسين منذ صدور دستور ١٩٤٦.

واذا كـانت اغلب الدسـاتير قـد جعلت تشكيل المجلس الواحد بالانتخاب ليعبر عن الحياة النيابية الصحيحة، الا ان بعضها جعله بالتعيين مثل الدستور القطري وبعضها جـعله بالانتـخـاب والتـعيين مثل الدستور المصري (١). أمـا دسـتـور كل من الكويت والبحرين، فقد جعل الوزراء غير المنتخبين اعضاء في البرلمان بحكم مناصبهم.

هذا ويبرر انصـار فكرة التـعيين في المجلس الواحد، أن التعيين وسيلة تتيح المجال لبـعض الكفـاءات، من دخـول البرلمان والاسـتفادة من مؤهلاتها وخبراتها، اضافة الى تمـكـين بـعض الاقليـات في ان يكون لها ممثلون في البرلمان المكون من مجلس واحـد. ولكن هذا الاتجـاه يشترط دائمًا في ان يبقى عدد المنتخبين من أعضاء المجلس اكثر من الأعضاء المعينين للحفاظ على صفة المجلس النيابية(٢).

مزايا نظام المجلس الواحد

مـا زال أنصـار نظام المجلس الواحـد الفـردي يدافعون عنه ويبررون الأخذ به لما يتمتع به من مزايا يرونها فيما يلي :

١- يتطلب مـبـدأ سـيـادة الأمـة الاخذ بنظام الواحد لما يتطلبه هذا من وحدة السيادة وعـدم جـواز تجـزئتـهـا بين مجلسين، الا اننا نرى ان نظام المجلس الواحـد اكثر اتفـاقـاً مع مـبـدأ سـيـادة الشعب. هذا الشعب يمثله الجيل الحاضر فقط، والذي ينتـخب ممثليه ونوابه في هذا المجلس. وبهذا فاننا نرى عكس ما يذهب إليه بعض

(١) تنص المادة (١٤) من دسـتـور دولة قطر على أنه "يتالف مجلس الشـورى من عشرين عضواً يصـدر بتـعيينهم امر اميري". اما دستور جمهورية مصر العربية فإنه يمنح رئيس الجمهورية الحق بتعيين عشرة أعضاء في مجاس الشعب.

(٢) لمزيد من التـفـصـيل والمقارنة راجع : الاحكام الدستورية للبلاد العربية. جمع وتبويب الاستاذ نبيل الصائغ ومجموعة من رجال القانون. منشورات دار الجامعة، بيروت.

الفقه بأنّ نظام المجلس الواحد يتفق ومبدأ سيادة الأمة، لأن مبدأ سيادة الأمة اكثر انسجاماً مع نظام المجسلين وليس نظام المجلس الواحد، كما يراه البعض (١)

٢- يتميز نظام المجلس الواحد ببساطة اجراءات التشريع وسرعة انجازه واصداره. وذلك بخلاف ما يتم في نظام المجلسين الذي يطيل من اجراءات التشريع ويؤخر اصداره، بل واحياناً عدم اصداره.

٣- يؤدي نظام المجلس الواحد الى تجنب الخلافات، وتجاوز النزاعات السياسية. التي تحدث في نظام المجلسين، وتؤدي الى انقسامات تؤثر في اضعاف السلطة التشريعية أمام غيرها من السلطات(٢).

المطلب الثاني

نظام المجلسين

يقصد بنظام المجلسين Systeme Bicameral ان تناط السلطة التشريعية بمجلسين، حيث يشتركان هذان المجلسان في تولي مهمة التشريع بشكل رئيسي. لأنه ينفرد احدهما أحياناً في مهام أخرين من مهام السلطة التشريعية كما سنرى.

لقد نشأ نظام المجلسين نتيجة لتطور تاريخي في انجلترا كما بينا سابقاً، حيث نشأ أولاً مجلس اللوردات ثم اعقبه مجلس العموم بعد فترة زمنية طويلة، نتيجة لانتشار الديمقراطية، وحدوث اصلاحات انتخابية عميقة، ادت في النهاية الى تفوق الثانى على الاول في معظم الصلاحيات، خاصة منذ صدور تشريع البرلمان Parliament act عام ١٩١١ الذي قلل كثيراً من صلاحيات مجلس اللوردات، وخاصة في المسائل والأمور المالية، وعلاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية(٣).

(١) الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٢٢٩.
الدكتور عبدالغني بسيونى : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٥٨.

(٢) الدكتور سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ١٩٥.
الدكتور ابراهيم شيحا : الانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٣٥٧.
الدكتور مصطفى ابوزيد فهمى : مبادىء الأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٩٥.

(٣) الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٣٨.
الدكتور ابراهيم شيحا : الانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٤٤٣.

لقد تبنت أغلب الدساتير العالمية في الوقت الحاضر نظام المجلسين واسمتها باسماء مختلفة. فالبرلمان في الولايات المتحدة الامريكية Congress يتكون من مجلسين هما مجلس الشيوخ Senate ومجلس النواب House of Represntatives، وفي فرنسا يتكون البرلمان من مجلس الشيوخ Senat والجمعية الوطنية Assemlee National وفي بريطانيا يتكون من مجلس اللوردات House of Lords ومجلس العموم House of Commons .. وهكذا[1].

اما الدساتير العربية، فلم تتجه الى الأخذ بنظام المجلسين وخاصة في الدول البسيطة، حيث أخذت بنظام المجلس الواحد، كما ذكرنا سابقاً باستثناء دستور المملكة الاردنية الهاشمية، الذي تبنى نظام المجلسين منذ دستور ١٩٤٦، ودستور ١٩٥٢، المعمول به حالياً، حيث تنص المادة (٦٢) منه على أنه "يتألف مجلس الأمة من مجلسين: مجلس الاعيان ومجلس النواب"[2].

أوجه الاختلاف والمغايرة بين المجلسين

ان وجود مجلسين في البرلمان يقتضي المغايرة بينهما. هذه المغايرة تبدو لنا في عدة مظاهر :

أولاً ـ المغايرة بين المجلسين في طريقه التكوين

تتجه الدساتير الى جعل الانتخاب الطريق الوحيد لتكوين المجلس النيابي (مجلس النواب)، وذلك ليكون ممثلاً حقيقياً للشعب ودعامة حقيقية للنظام النيابي. وفي هذه الحالة يجري اختيار جميع أعضاء هذا المجلس بالانتخاب.

لقد أخذت الدساتير المصرية ١٩٢٣ و ١٩٣٠ بهذا المبدأ، حيث قرر دستور ١٩٢٣ في المادة (٨٢) مبدأ الانتخاب، بجميع اعضاء مجلس النواب القائم على أساس الاقتراع

---

(١) An Outline of American Government. p. 51.
الدكتورة سعاد الشرقاوي : النظم السياسية في العالم المعاصر (المرجع السابق).
مجموعة الدساتير العالمية. القاهرة. مجلس الأمة ١٩٦٦.

(٢) اخذت مصر بنظام المجلسين في ظل دستور ١٩٣٢ ودستور ١٩٣٠ وكان مجلس الأمة يتكون من مجلس الشيوخ ومجلس النواب. وكذلك الدستور الليبي الملغي حيث جاء في المادة (٩٣) منه أن "مجلس الأمة يتكوز من مجلسين، مجلس الشيوخ ومجلس النواب".

العام المباشر، بينما جعل دستور ١٩٣٠ اختيار جميع أعضاء مجلس النواب، بواسطة الانتخاب غير المباشر (على درجتين).

وبنفس المبدأ أخذت الدساتير الاردنية. حيث نصت المادة (٣٣) من دستور المملكة الاردنية الهاشمية ١٩٤٦ على أنه "تناط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك. ويتألف مجلس الأمة من مجلسي الأعيان والنواب، ويتألف مجلس النواب من ممثلين منتخبين طبقاً لقانون الانتخابات الذي ينبغي ان يراعى فيه التمثيل العادل للأقليات".

أما دستور المملكة الاردنية الهاشمية ١٩٥٢ المعدل فقد نص في المادة (٦٧) على أنه "يتألف مجلس النواب من أعضاء منتخبين انتخاباً عاماً سرياً ومباشراً وفقاً لقانون الانتخاب يكفل المبادىء التالية :

١- سلامة الانتخاب

٢- حق المرشحين في مراقبة الأعمال الانتخابية

٣- عقاب العابثين بارادة الناخبين.

أما بالنسبة لطريقة تكوين المجلس الآخر والذي يسميه البعض المجلس الأعلى، فهي تختلف وتتعدد باختلاف وتعدد الدساتير. فقد يكون تكوين هذا المجلس بالوراثة وقد يكون بالتعيين وقد يجمع التكوين بين التعيين والانتخاب وقد يكون تكوينه بالانتخاب الكامل.

١- فقد يتشكل المجلس الأعلى في بعض الدول بالوراثة، او على الاقل يكون من تشكيل غالبية هذا المجلس بالوراثة ـ اي ان يكون وصول غالبية الأعضاء الى هذا المجلس بالوراثة، كما هو الحال بالنسبة لمجلس اللوردات الانجليزي. هذا وبالرغم من تعارض طبيعة طريقة تكوين، وتشكيل مجلس اللوردات في انجلترا مع روح الديمقراطية الغربية المنتشرة، الا ان اغلب محاولات الغاء هذا النظام قد فشلت في انجلترا، بسبب غلبة الروح المحافظة على الشعب الانجليزي [١].

---

(١) اكتفى الانجليز بتقليل صلاحيات مجلس اللوردات الى حين الغاء هذا المجلس او استبداله والاستعاضة عنه بمجلس منتخب. وقد الفت لجنة سنة ١٩١٧ برئاسة السيد برايس لاجراء التعديل المناسب، ثم جرت محاولة من المحافظين عام ١٩٣٧ برئاسة بلدوين، الا انهم لم يحققوا نتائج تشريعية ملموسة.
الدكتور سليمان الطماوي : القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٩٨.

٢- وقد يتشكل المجلس الأعلى بواسطة التعيين من رئيس الدولة. هذا التعيين قد يكون سلطة مطلقة للرئيس، كما كان معمولاً به في دستور المملكة الليبية، حيث نصت المادة (٩٤) منه على أن "يؤلف مجلس الشيوخ من أربعة وعشرين عضواً، يعينهم الملك، وقد يكون سلطة مقيدة نسبياً كما ذهب اليه دستور المملكة الأردنية الهاشمية.

فبعد أن جاء في المادة (٣٦) من هذا الدستور بأنّ "الملك يعين أعضاء مجلس الأعيان ويعين من بينهم رئيس مجلس الأعيان، ويقبل استقالتهم"، اشترط الدستور في المادة (٦٤) في عضو مجلس الأعيان، زيادة على الشروط المعينة في المادة (٧٥) من هذا الدستور [1] ان يكون قد أتم أربعين سنة شمسية من عمره، وأن يكون من احدى الطبقات الآتية : رؤساء الوزراء الحاليون والسابقون، ومن اشغل سابقاً مناصب السفراء والوزراء المفوضين، ورؤساء مجلس النواب، ورؤساء وقضاة محكمة التمييز، ومحاكم الاستئناف النظامية، والشرعية، والضباط، والمتقاعدون من رتبة أمير لواء فصاعداً، والنواب السابقون الذين انتخبوا للنيابة لا أقل من مرتين، ومن ماثل هؤلاء من الشخصيات الحائزين على ثقة الشعب، واعتماده بأعمالهم وخدماتهم للأمة والوطن[2].

ويذهب غالبية الفقه الدستوري إلى أنّ التعيين بالكامل لأعضاء المجلس الأعلى

---

(١) تنص المادة (٧٥) من الدستور الاردني على أنه " لا يكون عضواً في مجلس الأعيان والنواب :
أ. من لم يكن اردنياً.
ب. من يدعي بجنسية او حماية اجنبية.
ج. من كان محكوماً عليه بالافلاس ولم يستعد اعتباره.
د. من كان محجوراً عليه ولم يرفع الحجر عنه.
هـ. من كان محكوماً عليه بالسجن مدة تزيد على سنة بجريمة غير سياسية ولم يعف عنه.
و. من كان له منفعة مادية لدى احدى دوائر الحكومة بسبب عقد غير عقود استئجار الاراضي والاملاك. ولا ينطبق ذلك على من كان مساهماً في شركة اعضاؤها اكثر من عشرة اشخاص.
ز. من كان مجنوناً او معتوهاً.
ح. من كان من اقارب الملك في الدرجة التي تعين بقانون خاص.

(٢) هذا ويلاحظ ان الفقرة الاخيرة قد أعطت الملك الحق في التعيين لاعضاء ومجلس الاعيان من غير الطبقات المحددة في الدستور. وفي ذلك مرونة مستحبة.

يتنافى مع المبدأ الديمقراطي؛ لأنّه يمثل إرادة السلطة التي تقوم بتعيينهم، إلاّ أنَّ هذا التخوّف يقل أحياناً في بعض الدول التي حددت عدد أعضاء هذا المجلس بما لا يزيد عن نصف عدد اعضاء المجلس المنتخب، مع تقليص صلاحياته، مثل ما ذهبت اليه الدساتير الاردنية المتعاقبة.

٣- وقد يأتى تشكيل المجلس الأعلى (كما يسميه البعض) بطريقة الجمع بين الانتخاب والتعيين، حيث يتولى رئيس الدولة او السلطة التنفيذية تعيين بعض اعضاء المجلس، ثم يقوم الشعب بانتخاب البعض الآخر.

وتبقى النزعة في تشكيل هذا المجلس ديمقراطية اذا كانت الاغلبية فيه من الفئة المنتخبة، اما اذا زادت الفئة المعينة على الفئة المنتخبة، فان صفة الديمقراطية تنتزع منه، ولا يمكن اعتباره مجلساً نيابياً بالمعنى القانونى الديمقراطي المتعارف عليه. وبهذه الصفة اتسم تشكيل مجلس الشيوخ في ظل دستور ١٩٣٠ حيث جعل هذا الدستور عدد الاعضاء المعينين في مجلس الشيوخ ثلاثة أخماس، وعدد الأعضاء المنتخبين خمسين ٢/ ٥. بعكس ما ذهب اليه دستور ١٩٢٣، إذ جعل عدد الأعضاء والمعينين من الملك خُمْسَين ٢/ ٥ بينما الثلاثة الأخماس الباقية، فهم ينتخبون بالاقتراع العام المباشر [1].

هذا وقد أخذ المشرع الدستوري المصري بطريقة الجمع بين الانتخاب والتعيين في تشكيل مجلس الشورى، اذ جاء في المادة ١٩٦ من الدستور الحالي على أنه :

- يشكل مجلس الشورى من عدد من الاعضاء، يحدده القانون على أن لا يقل عن ١٣٢ عضواً. وينتخب ثُلثا اعضاء المجلس بالاقتراع المباشر السري العام على أن يكون نصفهم على الاقل من العمال والفلاحين، ويعين رئيس الجمهورية الثلث الباقي [2].

---

(١) الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ١٢٧.
الدكتور سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٢٠٠.
الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٣٣.

(٢) الدستور الدائم والقوانين الاساسية المكملة له. مجلة المحاماة. ملحق العددين الخامس والسادس. السنة الستين. القاهرة ١٩٨٠.

٤- وقد يكون تشكيل المجلس الاعلى كله بالانتخاب سواء كان الانتخاب مباشراً (على درجة واحدة) وهو ما أخذ به دستور الولايات المتحدة الامريكية ١٧٨٧ (التعديل ١٧) (١)، أو كان غير مباشر (على درجتين) كما أخذت به الدساتير الفرنسية الثلاثة الاخيرة وكذلك الدستور الايطالي ١٩٤٨ بالنسبة لاعضاء مجلس الشيوخ(٢).

٥- هناك القليل من الدساتير من جعل عضوية المجلس الاعلى بالانتخاب ورئاسة المجلس بقوة القانون. ومن هذه الدساتير دستور الولايات المتحدة الامريكية ١٧٨٧ المعدل (٣). أما دستور ايطاليا ١٩٤٨ فقد جعل رؤساء الجمهورية السابقين اعضاء في مجلس الشيوخ طيلة حياتهم، الا اذا عبّروا عن عدم رغبتهم في ذلك(٤).

ثانياً ـ المغايرة بين المجلسين من ناحية عدد الأعضاء :

تجعل غالبية الدساتير عدد اعضاء المجلس الاعلى اقل من عدد اعضاء المجلس الادنى، وذلك انسجاماً مع حرصها على تجسيد النظام النيابي في البرلمان، خاصة في الدول التي تجعل تشكيل المجلس الأعلى يجري بواسطة التعيين او التعيين والانتخاب.

---

(١) كان اعضاء مجلس الشيوخ الامريكي ينتخبون على درجتين حتى عام ١٩٣١، حيث اصبح على درجة واحدة بمقتضى التعديل السابع عشر .
Anou line of American Government. Repot by Alex Hamilton. p. 51.

(٢) والحقيقة ان الدستور الفرنسي لعام ١٨٧٥ كان اوضح هذه الدساتير في تبني الانتخاب على درجتين، اما دستور ١٩٤٦ ودستور ١٩٥٨ فقد نصا فقط على ان الانتخاب يتم على درجتين، ولكن القانون جعل الانتخاب الثانى اشبه بالاختيار ممن انتخبوا في المجالس المحلية.
Budeau, Georges (ouv.cit) p. 554.

(٣) حيث تنص الفقرة الثالثة من المادة (١) من دستور الولايات المتحدة الامريكية ١٧٨٧ المعدل على ان "... ويكون نائب رئيس الولايات المتحدة الامريكية رئيساً لمجلس الشيوخ، ولا يكون له صوت الا اذا تعادلت كفتا المقترعين. ويختار مجلس الشيوخ موظفيه الآخرين، كما يختار رئيساً مؤقتاً له يخلف نائب رئيس الجمهورية في منصبه عند غيابه او عند مباشرته لمهام رئيس الولايات المتحدة.

(٤) Alexander Hamilton : Report from Outline of American Government. p. 52.
الدكتور سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٢٠٠.
الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٣٣.

ويأتى ضمان التفوق العددي للمجلس الأدنى المنتخب على المجلس الأعلى من خلال عدة طرق تتبناها الدساتير.

فقد تنص بعض الدساتير على تحديد عدد اعضاء المجلس الاعلى وثباته دون تغيير مثلما ذهب اليه دستور الولايات المتحدة الامريكية، حيث جعل عدد اعضاء مجلس الشيوخ مساوياً لضعف عدد الولايات، لأنه جعل كل ولاية ممثلة بشيخين في مجلس الشيوخ مهما كبرت او صغرت تلك الولاية [1].

وقد يأتى ضمان استمرار التفوق العددي للمجلس الأعلى من خلال نص الدستور على عدد السكان الذين ينوب عنهم النائب العضو في المجلس المنتخب ويجعله اقل من عدد السكان الذين ينوب عنهم العضو في المجلس الأعلى. وهذا ما أخذ به الدستور المصري لعام ١٩٢٣، حيث جعل عضو مجلس النواب ينوب عن ستين الفاً من السكان، بينما ينوب عضو مجلس الشيوخ من ماية وثمانين الفاً من السكان. وهذا بطبيعة الحال يؤدي الى ضمان زيادة عدد أعضاء مجلس النواب على عدد أعضاء مجلس الشيوخ.

وقد يأتى ضمان زيادة عدد المجلس الادنى من خلال تقنين وتحديد هذا التفوق، بأن يحدد عدد اعضاء المجلس الادنى ويجعله اكثر من عدد اعضاء المجلس الأعلى، مثلما ذهب اليه الدستور المصري ١٩٣٠ عندما نص ان مجلس النواب يتكون من عدد ثابت من الاعضاء يبلغ عددهم ماية وخمسين عضواً بينما حدد اعضاء مجلس الشيوخ بماية عضو فقط [2].

---

(١) Alexander Hamilton (op.cit) p. 51.
فمثلاً ولاية رود ايلاند RhodeIsland هي اصغر ولاية ولا تتعدى مساحتها ١٥٦ر٣ كم٢ لها نفس التمثيل في مجلس الشيوخ مثل ولاية الاسكا Alaska اكبر الولايات مساحة حيث تبلغ ٦٠٤ر٥٤٢ر١ كم٢، ونفس الشيء ينطبق على ولاية ويومنج Wyming التي لا تتعدى عدد سكانها ٠٠٠ر٣٥٠ نسمة وهي تتساوى في التمثيل مع ولاية كاليفورنيا California التي يصل عدد سكانها الى ٠٠٠ر٥٠٠ر٢٠ نسمة.

(٢) الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٢٢٠.
الدكتور عبدالغني بسيوني : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٥٢.

وقد تذهب بعض الدساتير الى ضمان التفوق العددي للمجلس الادنى من خلال النص على أنه في كل الاحوال ومهما تغير عدد اعضاء اي من المجلسين فانه لا يجوز ان يتجاوز عدد اعضاء المجلس المعين نصف عدد اعضاء المجلس المنتخب. هذا ما نص عليه دستور المملكة الاردنية الهاشمية لعام ١٩٥٢ حيث جاء في المادة (٦٣) "يتألف مجلس الاعيان بما فيهم الرئيس من عدد لا يتجاوز نصف عدد مجلس النواب"[١].

وتظهر الفائدة العملية للتفوق العددي للمجلس الادنى المنتخب - بالاضافة الى تجسيد التمثيل الشعبي - من خلال القرارات التي يتخذها البرلمان في جلساته المشتركة بين المجلسين، حيث يتغلب في هذه الحالة المجلس الاكثر عدداً[٢].

ثالثاً - المغايرة بين المجلسين من حيث سن الناخبين وشروط العضوية :

اذا كان تشكيل المجلسين (الادنى والاعلى) بالانتخاب، فان اغلب الدساتير تجعل سن الناخب لاعضاء المجلس الادنى اقل من سن الناخب لاعضاء المجلس الاعلى. وهذا ما أخذ به الدستور المصري ١٩٢٣ و ١٩٣٠ حيث حددا سن الناخب لمجلس النواب باحدى وعشرين سنة على الاقل، بينما حدداها لناخبي اعضاء مجلس الشيوخ بخمس وعشرين سنة ميلادية على الاقل.

أما بالنسبة لشروط العضوية في كل من المجلسين، فإن معظم الدساتير تجعل شروط عضوية المجلس الأدنى أخف وأيسر من شروط عضوية المجلس الأعلى. ومن أبرز هذه الشروط ما يتعلق بالسن او الانتماء الى طبقة معينة.

فسن عضو المجلس الأدنى عادة ما يكون أقل من سن عضو المجلس الأعلى. فمثلاً اشترط الدستور الامريكي فيمن يرشح نفسه لعضوية مجلس النواب ان يكون

---

(١) اما دستور المملكة الاردنية الهاشمية لعام ١٩٤٦ فقد كان ينص في المادة (٣٦) على أنه "يتالف مجلس الاعيان من عدد لا يتجاوز نصف اعضاء مجلس النواب بما فيهم الرئيس يعينهم الملك من الحائزين على ثقة الجمهور واعتماده باعمالهم وخدماتهم للأمة والوطن".

(٢) الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٣٣. ولمعرفة الحالات التي ينعقد بها مجلس الأمة الاردني في جلسة مشتركة راجع المواد (٤٣) و (٧٩) و (٨٩) و (٩٢) من الدستور الاردني.

قد بلغ من العمر خمساً وعشرين سنة، بينما اشترط فيمن يرشح نفسه لعضوية مجلس الشيوخ ان يكون قد بلغ من العمر ثلاثين سنة [1]. وكذلك كان دستورا مصر ١٩٢٣ و ١٩٣٠ يشترطان ان يكون عضو مجلس النواب بالغاً من العمر ثلاثين سنة ميلادية، بينما يشترطان في عضو مجلس الشيوخ ان يكون بالغاً من العمر اربعين سنة ميلادية على الأقل.

أما دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام ١٩٤٦ ولعام ١٩٥٢ فقد اشترطا في في عضومجلس النواب ان يكون قد اتم من عمره ثلاثين سنة، بينما اشترطا في عضو مجلس الأعيان أن يكون قد أتم من عمره أربعين سنة بالاضافة الى انتمائه الى احدى الطبقات التي حددها كل من الدستورين [2].

ولعل أهم ما يبرر تمييز الدساتير بين العمر المطلوب من عضو مجلس النواب وعضو مجلس الاعيان (الادنى والاعلى) هو ان الاول عادة ما يمثل الشباب والحركة، بينما الثاني يمثل الاتزان والهدوء. وكل من الاعتبارين مطلوب في البرلمان الذي يتكون من مجلسين.

رابعاً ـ المغايرة بين المجلسين من حيث مدة العضوية :

تتجسد المغايرة بين المجلسين ايضاً في ظاهرة بارزة شائعة في الدساتير الا وهي اختلاف مدة العضوية في كل من المجلسين. فغالباً ما تكون مدة العضوية في المجلس الاعلى اطول من مدة العضوية في المجلس الادنى. وسبب هذه المغايرة، هو ان قِصر مدة العضوية في المجلس الادنى يتيح للشعب القدرة على استعمال حقه في الرقابة على اعضاء المجلس بانتخاب من كان نائباً جيداً وعدم انتخاب من لم يكن كذلك. وبالتالي

---

(١) هذا بالاضافة الى ان هذا الدستور قد اشترط بعضو مجلس النواب ان يكون مواطناً امريكياً بما لا يقل عن سبع سنوات، اما عضو مجلس الشيوخ فيشترط فيه الدستور ان يكون مواطناً امريكياً بما لا يقل عن تسع سنوات.

Alexnder Hamilton : An outline of Am. Government (op.cit) p. 52.

(٢) اكتفى دستور ١٩٤٦ بأن يكون عضو مجلس الاعيان من الحائزين على ثقة الجمهور واعتماده باعمالهم وخدماتهم للأمة والوطن. بينما حدد دستور ١٩٥٢ هذه الطبقات على النحو الذي بيناه سابقاً. انظر المادة (٦٤) من الدستور.

يبقى المجلس الادنى الممثل الشعبي الحقيقي لافراد الشعب. اما طول مدة عضوية المجلس الاعلى فهي منسجمة مع الرغبة في ابقاء الكفايات البرلمانية والهدوء والاستقرار لهذا المجلس.

ومن صور المغايرة بين المجلسين من حيث مدة العضوية، ما تذهب اليه الدساتير في الغالب بالانتخاب الكلي لاعضاء المجلس الادنى بعد انتهاء مدته او حله، بينما يتم التجديد النصفي او الثلثي لاعضاء المجلس الاعلى في فترات متعاقبة تحددها الدساتير.

فمثلاً كان الدستور المصري ١٩٢٣ قد حدد مدة عضوية مجلس النواب بخمس سنوات وعضوية مجلس الشيوخ بعشر سنوات، على ان يتجدد الثاني تجديداً نصفياً كل خمس سنوات، في حين ان عضوية مجلس النواب تتجدد كلياً (على الاعضاء) كل خمس سنوات بانتهاء مدته، أو اقل اذا تم حله. اما دستور ١٩٧١ فقد جعل مدة العضوية في مجلس الشعب خمس سنوات ميلادية وست سنوات لمجلس الشورى، على ان يجري التجديد النصفي كل ثلاث سنوات [١].

أمّا الدستور الأردني لعام ١٩٤٦، فقد جعل مدة عضوية مجلس النواب أربع سنوات، وعضوية مجلس الاعيان ثماني سنوات يتجدد اختيار نصفهم كل اربع سنوات بالاقتراع، وان كان يجوز تعيين من سقط بالاقتراع[٢].

اما الدستور الاردني الحالي ١٩٥٢ المعدل فقد ساوى بين مدة العضوية في كل من مجلس النواب ومجلس الاعيان حيث جعلها اربع سنوات. لكن المغايرة في ذلك تظهر فيما نصت عليه المادة (٦٨) "مدة مجلس النواب" اربع سنوات شمسية تبدأ من تاريخ اعلان نتائج الانتخاب العام في الجريدة الرسمية، وللملك ان يمدد مدة المجلس بارادة ملكية الى مدة لا تقل عن سنة واحدة ولا تزيد على سنتين" وما نصت عليه الما ة (٦٥) من أن "مدة العضوية في مجلس الاعيان اربع سنوات ويتجدد تعيين الاعضاء كل اربع سنوات، ويجوز اعادة تعيين من انتهت مدته منهم".

---

(١) المواد (٩٢) و (٣١٨) من دستور جمهورية مصر العربية، ١٩٧١ المعدل عام ١٩٨٠.
(٢) المواد (٣٣) و (٣٧) من دستور المملكة الاردنية الهاشمية ١٩٤٦.

خامساً ـ المغايرة بين المجلسين في الاختصاص :

تكاد تجمع الدساتير العالمية على المساواة بين المجلسين في مجال التشريع بكافة مراحله، سواء ما تعلق منها بحق اقتراح القوانين والتصويت عليها واقرارها على مستوى البرلمان (١).

فنظام المجلسين يتطلب اقرار مبدأ المشاركة التشريعية المتساوية بين المجلسين، بحيث لا يجوز اصدار اي قانون الا بعد موافقة المجلسين حسب الاصول والاجراءات التي يتطلبها الدستور او النظام الداخلي لكل مجلس.

إنّ ضرورة موافقة كل من المجلسين على مشروع اي قانون لا يعني ان اعتراض أحد هذين المجلسين يعدم مشروع القانون وينهي امكانية مواصلة التشريع، لأن الدساتير غالباً تضع مخرجاً لهذا الاعتراض بطرق مختلفة، اهمها اجتماع المجلسين بجلسة مشتركة. مثال ذلك ما قضى به دستور المملكة الاردنية الهاشمية ١٩٥٢ في المادة (٩٢) اذ جاء فيها "اذا رفض احد المجلسين مشروع اي قانون مرتين وقبله المجلس الاخر معدلاً او غير معدل، يجتمع المجلسان في جلسة مشتركة برئاسة رئيس مجلس الاعيان لبحث المواد المختلف فيها. ويشترط لقبول المشروع ان يصدر قرار المجلس المشترك باكثرية ثلثي الاعضاء الحاضرين" (٢). وكانت المادة (٩١) قد نصت على انه "لا يصدر قانون الا اذا اقره المجلسان وصدق عليه الملك".

وتتجسد المساواة بين المجلسين في التشريع في عدة مظاهر اجرائية وموضوعية تبينها الدساتير وتنص عليها - ومن هذه المظاهر كما ورد في الدستور الاردني.

- "يجوز لعشرة او اكثر من أعضاء اي من مجلسي الاعيان والنواب ان يقترحوا القوانين، ويحال كل اقتراح على اللجنة المختصة في المجلس لابداء الرأي، فاذا رأي

(١) ذهبت بعض الدساتير الى التفرقة بين المجلسين في مجال التشريع. ومن هذه الدساتير الدستور المصري ١٩٣٢ الذي منح حق اقتراح القوانين لكل من مجلس الشيوخ والنواب والملك، باستثناء ما كان من هذه القوانين متعلقاً بانشاء الضرائب او زيادتها، اذ جعلها من حق مجلس النواب والملك فقط.

(٢) وبطبيعة الحال تكون النتيجة هنا لصالح مجلس النواب لانه الاكثر عدداً من مجلس الاعيان.

المجلس قبول الاقتراح احالة على الحكومة لوضعه في صيغة مشروع قانون وتقديمه للمجلس في الدورة نفسها او في الدورة التي تليها" [1].

- لا تعتبر جلسة اي من المجلسين قانونية الا اذا حضرها ثلثا اعضاء المجلس، وتستمر الجلسة قانونية ما دامت أغلبية اعضاء المجلس المطلقة حاضرة فيها.

- وتصدر قرارات كل من المجلسين بأكثرية اصوات الاعضاء الحاضرين ما عدا الرئيس، الا اذا نص الدستور على خلاف ذلك، واذا تساوت الاصوات فيجب على الرئيس ان يعطي صوت الترجيح.

- اذا كان التصويت متعلقاً بالدستور او بالاقتراع على الثقة بالوزارة او بأحد الوزراء، فيجب أن تعطى الاصوات بالمناداة على الأعضاء باسمائهم وبصوتٍ عالٍ[2]

- تكون جلسات كل من المجلسين علنية، على انه يجوز عقد جلسات سرية بناء على طلب من الحكومة او طلب خمسة من الاعضاء ثم يقرر المجلس قبول الطلب الواقع او رفضه[3].

- ويجتمع مجلس الاعيان عند اجتماع مجلس النواب، وتكون ادوار الانعقاد واحدة للمجلسين. اما اذا حل مجلس النواب توقف جلسات مجلس الاعيان[4].

هذا وتضيف غالبية الدساتير مظاهر اخرى للمساواة بين المجلسين غير التشريع، منها حق كل عضو في المجلسين التكلم وابداء الرأي في حدود النظام الداخلي للمجلس الذي هو منتسب اليه. كما لا يجوز مؤاخذة العضو بسبب اي تصويت او رأي يبديه او خطاب يلقيه في اثناء جلسات المجلس[5].

كما تساوي الدساتير بين اعضاء المجلسين في موضوع الحصانة البرلمانية. ولذلك فلا يوقف احد اعضاء مجلسي الاعيان والنواب ولا يحاكم خلال مدة اجتماع المجلس

(١) المادة (٩٥) من الدستور المملكة الاردنية الهاشمية ١٩٥٢.
(٢) المادة (٨٤) من الدستور.
(٣) المادة (٨٥) من الدستور.
(٤) المادة (٦٦) من الدستور.
(٥) المادة (٨٧) من الدستور الاردني الحالي.

مـا لم يصـدر من المجلس الذي هو منتـسب اليه قرار بالاكثرية المطلقة بوجود سبب كاف لتوقيفه او لمحاكمته، او ما لم يقبض عليه في حالة التلبس بجريمة جنائية [(١)].

ومـن مـظاهر المسـاواة بين المجلسين في الدسـتـور الاردني ايضـاً انه أعطى لكل عـضـو من أعـضـاء مجلسي الأعيان والنواب أنّه يوجه إلى الوزراء أسئلة واستجوابات حول أي أمر من الامور العامة[(٢)].

... إلاّ أنّه وبالرغم من المسـاواة بين المجلسين في مظاهر مـتـعددة، فإنّ للاختلاف والمغايرة في الاختصاص بين المجلسين مظاهر أخرى متعددة ومنها :

ـ منح الثقة للوزارة وطرح الثقة بها

ينفـرد المجلس المنتـخب في اغلب الدول بحق منح الثـقـة للوزارة وطرح الثقة بها كلهـا او باحد الوزراء وهو ما يعرف بالمسؤولية الوزارية السياسية. مثال ذلك ما هو مـقـرر في انجلترا والعراق الملكية ومصر الملكية في ظل دستور ١٩٢٣ ودستور ١٩٣٠ والاردن.

فـالدسـتـور الاردنى أوجب على كل وزارة تؤلف ان تتـقـدم ببـيانها الوزاري الى مجلس النواب خـلال شـهر واحد من تاريخ تأليفها، اذا كان المجلس منعقداً وان تطلب الثقة على ذلك البيان[(٣)].

كما بين نفس الدسـتـور بأن الثـقة تطرح بالوزارة او بأحد الوزراء امام مجلس النواب [(٤)].

ـ الاتهام الجنائي والحكم به .

تعطي غالبية الدساتير مجلس النواب وحده الحق في اتهام رئيس الدولة او الوزير فـيما ينسب اليـه من جـرائم جنائيـة ترتبط بوظيـفـتـه كالخيانة العظمى والاختلاس

---

(١) المادة (٨٦) من الدستور الاردنى الحالي.
(٢) المادة (٩٦) من الدستور.
(٣) المادة (٤٥) من الدستور.
(٤) المادة (٥٣) من الدستور.

واساءة استعمال السلطة والاخلال بواجب الوظيفة [1]. فيما يتولى المجلس الآخر المحاكمة كما في الولايات المتحدة الامريكية وانجلترا وفرنسا في ظل دستور ١٩٤٦ ومصر في ظل دستور ١٩٢٣ والاردن في ظل الدستور الحالي مع فارق بسيط في تشكيل جهة الحكم.

فقد منح الدستور الاردنى الحالي في المادة (٥٦) مجلس النواب حق اتهام الوزراء باغلبية ثلثي اصوات الاعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب، على ان يقوم المجلس بتعيين احد اعضائه ليتولى تقديم الاتهام وتاييده امام المجلس العالي [٢].

ويحاكم الوزراء امام المجلس العالي على ما ينسب اليهم من جرائم ناتجة عن تأدية وظائفهم [٣].

ويؤلف المجلس العالي من رئيس مجلس الاعيان رئيساً ومن ثمانية اعضاء، ثلاثة منهم يعينهم مجلس الاعيان من اعضائه بالاقتراع، وخمسة من قضاة اعلى محكمة نظامية بترتيب الاقدمية. وتصدر الاحكام والقرارات من المجلس العالي باغلبية ستة اصوات [٤].

وفي الولايات المتحدة الامريكية يمارس مجلس النواب حق الاتهام الجنائي impeachment ضد رئيس الدولة وكبار الموظفين الفدراليين فيما ينسب اليهم من جرائم الخيانة او الرشوة وبعض الجنايات والجنح الكبرى، ثم يتولى مجلس الشيوخ اجراءات المحاكمة والادانة بقرار اغلبية ثلثي اعضاء مجلس الشيوخ على الاقل [٥].

مزايا نظام المجلسين

لنظام المجلسين مزايا متعددة يراها انصاره ويمكن بيانها فيما يلي :

---

(١) انظر قانون محاكمة الوزارة الاردنى رقم ٥٣ لسنة ١٩٢٥.
(٢) المادة (٦٥) من الدستور الاردنى.
(٣) المادة (٥٥) من الدستور الاردنى.
(٤) المواد (٥٧ و ٥٩) من الدستور الاردنى.
(٥) Perwitt, Kand Verba, S.: An Introduction to American Government. (op.cit) p. 450.

١- نظام المجلسين ضروري للدولة التي تأخذ بنظام الاتحاد المركزي الفدرالي الذي يتطلب تمثيل الشعب كله الى جانب تمثيل الولايات التي تتكون منها الدولة.

فدولة الاتحاد المركزي هي دولة واحدة لشعب واحد يحمل جنسيتها الواحدة، ايا كانت الولاية التي يقطنها او يقيم فيها، هذه الوحدة يمثلها مجلس النواب المنتخب. بينما يمثل المجلس الاعلى الآخر الولايات التي يتكون منها الاتحاد. ولذلك قيل ان نظام المجلسين حتمية دستورية لنظام الاتحاد المركزي (١).

٢- يعمل نظام المجلسين الى رفع مستوى الكفاية في البرلمان.

فالانتخاب يؤدي الى وصول عامة الشعب الى البرلمان، بغض النظر عن مستواهم او كفاءاتهم. أما طريقة تكوين المجلس الآخر فتؤدي الى سد النقص في هذه الكفاءات والخبرات (٢).

٣- يؤدي نظام المجلسين الى جعل البرلمان اكثر تمثيلاً للرأي العام، باتجاهاته المختلفة من اليسار المتحرر الى اليمين المحافظ، ومن الشباب المتحمس الى الشيوخ الهادىء المتزن.

فاذا كان المجلس الادنى المنتخب يمثل في اغلب الاحوال الشباب المندفع الجريء المتحمس، فان طبيعة وتكوين المجلس الاعلى يمثل عادة الطبقة الارستقراطية المتميزة بثقافتها وعلمها وكفاءتها. ومن مجموع اعضاء المجلسين يمثل الرأي العام بتكوينه الصحيح.

٤- يؤدي نظام المجلسين الى الاجادة التشريعية وتجنب الخطأ في التشريع. لانه لو أخطأ مجلس في جانب من التشريع، فان المجلس الآخر لن يوافقه على ذلك الخطأ، بل يحاول ان ينبه الى الخطأ ويرشده إلى الصواب.

قد يأتى الخطأ في التشريع بسبب التسرع فيه، او بسبب الشللية الحزبية، او مصلحة خاصة، او عاطفة عارمة دون اعتبار للمصلحة العامة.

---

(١) الدكتور ابراهيم شيحا : الانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٣٥٣.

(٢) الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٢٢٧.
الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٣٧.

ولذلك يأتى دور المجلس الآخـر ليـمنع اي خطأ او انحـراف في السلطة التشريعية. ولذلك قيل ان نظام المجلسين يعتبر بمثابة (المرشح Filter) الذي لا يترك مشاريع القوانين تمر إلّا بعد ترشيحها من كافة الشوائب [١].

٥- يعـمل نظام المجلسين إلى منع اسـتـبـداد البرلمانات، وذلك بالتـخـفـيف من شـدة الحماس البرلماني، وضمان استقرار الحالة المعنوية للأعضاء.

فـاذا كـانت البرلمانات الحـديثـة قـد اتهمت بالاسـتبدادية والتعسف، في استعمال سلطاتها، والافـتئات على حـقـوق السلطات الاخرى، فان نظام المجلسين يعمل على تـلافي كـافـة هذه الاتهامـات، والانتـقـادات. وذلك لما يقـوم به كل مجلس ضـمن صلاحياته واختصاصاته التي يحددها الدستور [٢].

٦- قـيل في مزايا نظام المجلسين ان هذا النظام يؤدي إلى التخفيف من حدة النزاع بين السلطة التشريعـيـة والسلطة التنفيذية. حيث يقوم احد المجلسين بدور الوسيط أو الحكم في أي نزاع يقع بين السلطة التنفـيـذية، والمجلس الآخـر، أو أحياناً يقف هذا المجلس مع أحـد الطرفين المتنازعين، فـيجبر الطرف الآخر على الاستسلام، وتقبل وجهة نظر الطرف الذي يقف معه المجلس الوسيط. وفي كلا الحالتين ينتهي النزاع ويسود الاستقرار [٣].

... لقـد حـاول انصـار المجلس الفردي تفنيد مزايا المجلسين كما عرضـها انصاره والرد عليـهـا من خـلال وضـع حلول لمشكلة نقص الكفايات، داخل البرلمان عن طريق التـعيين في المجلس الواحد، وامكانية تدقيق التشريع وضمان عدم الخطأ فيه عن طريق رقابة السلطة التنفيذية، ممثلة برئيسـها وحقه في الاعتراض على التشريع قبل اصداره.

أمـا فـيما يراه انصـار نظام المجلسين من أن هذا النظام يمنع اسـتـبداد المجالس النيابية، فيرد عليه بأن نظام المجلسين لا يمنـع من ذلك، بل قد يزيد هذا الاستبداد.

امـا بقـيـة المزايا التي ذكرها انصار نظام المجلسين، فهي ـ كما يراه انصـار نظام المجلس الفردي ـ تصورات خيالية ضعيفة لا تمت للواقع بصلة.

(١) الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٢٣٧.
(٢) الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٣٩.
(٣) الدكتور ابراهيم شيحا : الانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٥٥٣.

... وأخيراً وبعد معرفة طبيعة ومزايا كل من نظام المجلس الفردي، ونظام المجلسين والانتقادات، التي وجهت لهما، فإنه يتبين لنا بشكل عام، أنّ تفضيل أي من النظامين على الآخر، إنّما يعتمد في كثير من الأحوال على ظروف كل دولة وأوضاعها الاجتماعية، والسياسية، والاقتصادية (١). إنّما الملاحظ في الوقت الحاضر، أنّ غالبية الدول تأخذ بنظام المجلسين، حتى تلك التي كانت قد جرّبت نظام المجلس الفردي كفرنسا واسبانيا والبرتغال واليونان (٢).

(١) لمزيد من التفصيل راجع :

الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٤٣.

الدكتور ابراهيم شيحا : الانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٥٥٣.

(٢) Burdeau, Georges : Manuel de droit constitutionnel et institutuions politiques (ouv.cit) p. 545.

Gicquel, J. et Hauriou, A.: droit constituionnel et institutions politiques (ouv.cit) p. 825.

الفصل الرابع
صور الأنظمة السياسيّة النيابية
الحكومات النيابية

كانت العلاقة ما بين السلطتين التنفيذيّة والتشريعية وما زالت معياراً لتمييز صور الأنظمة السياسيّة في ظل الديمقراطيّة النيابيّة.

فحيث يكون الفصل ما بين السلطتين التنفيذيّة والتشريعيّة شديداً (لا نريد القول تماماً) نكون بصدد نظام سياسي ديمقراطي يسمّى «النظام الرئاسي».

وحيث يكون الفصل ما بين السلطتين التنفيذيّة والتشريعيّة معتدلاً ومرناً ومشرباً بروح التعاون، فإنّنا نكون بصدد نظام سياسي ديمقراطي يسمّى «النظام البرلمانى».

وأمّا إذا تنكّر النظام السياسي لمفهوم الفصل ما بين السلطات ودمج السلطتين التنفيذيّة والتشريعيّة لصالح السلطة التشريعيّة فإنّنا نكون بصدد نظام سياسي دميقراطي يسمّى «نظام حكومة الجمعيّة» (١).

(١) د. محمود حافظ: الوجيز في النظم النيابيّة والقانون الدستوري. دار النهضة العربية، ١٩٧٦، ص٦١٧.

المبحث الأول
النظام الرئاسي

لقد سبق وأن بينّا أنّ مبدأ الفصل بين السلطات قد أُتخّذ معياراً لتمييز صور الأنظمة السياسيّة الديمقراطيّة النيابيّة المعاصرة، وإذا كان الأمر كذلك، فإنّ تجسّده في النظام الرئاسي يبدو واضحاً لشدّته وتطبيقه بأقصى حدٍّ ممكن.

وقد حدّد الفقه الدستوري الأركان الرئيسة للنظام الرئاسي من خلال دراساتهم واستقرائهم لدستور الولايات المتحدة الأمريكية وبيّنوها بما يلي:

١- حصر السلطة التنفيذيّة في يد رئيس الدولة المنتخب من الشعب.

٢- الفصل الشديد بين السلطات.

المطلب الأول
حصر السلطة التنفيذية في يد رئيس الدولة المنتخب من الشعب

إنّ أول ما يعرف به النظام الرئاسي في أنّه النظام الذي ترجّح فيه كفّة رئيس الدولة في ميزان السلطات [١].

ورئيس الدولة في النظام الرئاسي مناط به السلطة التنفيذيّة. هذا ما نصّت عليه الفقرة الأولى من المادة الثانية من دستور الولايات المتحدة الأمريكية، حيث جاء فيها «تناط السلطة التنفيذيّة برئيس الولايات المتحدة الأمريكية». وهو الذي يشغل هذا المنصب لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد بانتخاب جديد. ولا يجوز بعدها تجديد هذه الولاية بأي صورة من الصور.

فرئيس الولايات المتحدة الأمريكية وهو رئيس الدولة هو نفسه رئيس السلطة التنفيذيّة الذي يجمع بين يديه كافة صلاحيّات واختصاصات السلطة التنفيذيّة. فهو رئيس الدولة ورئيس الحكومة، وما يسمّون بالوزراء في النظام البرلماني ليسوا إلاّ

---

(١) د. كامل ليلة: النظم السياسيّة (المرجع السابق)، ص٦٥٨.

مجرد مساعدين له يأتمرون بأمره وينفّذون سياسته بشكل كامل. ولذا فهم ليسوا وزراء وإنما هم سكرتيريون.

وما دام رئيس الدولة هو صاحب السلطة التنفيذيّة بشكل كامل، فإنّه لا يوجد في النظام الرئاسي مجلس وزراء كما هو كائن في النظام البرلماني، ولايوجد قرارات تخرج عن إرادة غير إرادته. مثل ذلك ما حدث عندما دعا الرئيس الأمريكي لنكولن مساعديه (الوزراء) إلى الاجتماع وكان عددهم سبعة، حيث اجتمعوا على رأي مخالف لرأيه، فما كان إلاّ أن ردَّ عليهم بقوله المشهور «سبعة لا واحد نعم، ونعم هي التي تغلب»[1].

ولذلك فلا عجب في أنْ نرى رئيس الولايات المتحدة الأمريكية هو صاحب السلطة الفعليّة والقانونيّة للسلطة التنفيذيّة على المستوى الوطني والمستوى الدولي.

فعلى المستوى الوطني الداخلي، يناط بالرئيس حماية الدستور، وتطبيق القوانين، واقتراح مشروعات القوانين، ودعوة الكونغرس إلى عقد دورات استثنائية، وتوجيه رسائل شفوية للكونغرس، وتعيين كبار القضاة، وتعيين المساعدين (الوزراء) وكبار الموظفين.

أمّا على المستوى الدولي، فرئيس الدولة هو المسؤول بصورة أساسيّة عن علاقات الولايات المتحدة الأمريكية بالدول الأجنبية، وهو الذي يعينّ السفراء والقناصل، وهو الذي يستقبل السفراء الأجانب ويجري الاتصالات الرسميّة بحكوماتهم. ولذلك قيل بأنّ رئيس الولايات المتحدة الأمريكية هو الدبلوماسي الأول[2].

وإذا كان النظام الأمريكي المطبّق في الولايات المتحدة الامريكية قد أُتخّذ أنموذجاً للنظام الرئاسي، فإنّه من المنطقي القول بأنّ هذا النظام لا يصحّ إلاّ في الدول ذات الحكومات الجمهورية؛ لأنّه لا يتواءم مع الأنظمة الملكيّة. ولهذا فإنّ من لزوميّات

(١) د. محمود حافظ: الوجيز في النظم السياسيّة (المرجع السابق)، ص١٨٧.

(٢) تراس الرئيس ويلسون الوفد الأمريكي إلى مؤتمر باريس الذي عقد في نهاية الحرب العالمية الاولى، وأجرى الرئيس فرانكلين روزفلت محادثاته المشهورة مع زعماء الحلفاء على متن سفينة في البحر خلال الحرب العالمية الثانية، كما اجتمع الرئيس ترومان وايزنهاور وكنيدي ونيكسون وجونسون وفورد وكارتر وريغان وبوش وكلينتون في كثير من المؤتمرات الدوليّة المعروفة.
An Out Line of American Government, (op. cit.), p.30

النظام الرئاسي أن يتولى الشعب انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام سواء كان مباشراً أم غير مباشر. ومن هنا تأتى مكانة وقوة رئيس الدولة الذي يتساوى فيها مع البرلمان بشرعيّته الديمقراطيّة الشعبيّة.

ولكنّه وبالرغم من القاعدة الشعبيّة التي تستند إليها مشروعيّة اختيار رئيس الدولة، إلاّ أنّ نجاحه في مهامه وصلاحيّاته يتوقّف على فطنته وكياسته في القيادة، بل وقدرته على كسب المؤيّدين في الكونغرس. ولذلك فهو يعتمد بشكل كبير على أنصاره في البرلمان، والسعي إلى تكوين أغلبيّة برلمانيّة تدعمه في سياساته وقراراته.

ومع ذلك، فإنّ حاجة رئيس الدولة في النظام الرئاسي لدعم البرلمان، يجب أن لا تقلّل من قوة رئيس الدولة المستمدة -كما ذكرنا- بشكل أساسي من الشعب نفسه. وهذا ما أكّده الرئيس الأمريكي ودرو ويلسون بقوله «إنّ الرئيس هو صوت الشعب في كافة الأمور وحسبه أن ينجح في اكتساب ثقة الأمة وإعجابها، ولن تستطيع أيّة قوة الوقوف أمامه، ولا تستطيع أي قوى أن تتضافر لتتألب عليه، إنّ بريق مركزه يأخذ بالعمق، وإنّه لا يمثّل دائرته الانتخابيّة، ولكنّه يمثّل كل الشعب، وإذا تحدث فهو لا ينظر إلاّ إلى الصالح العام، وإذا نجح في فهم أحاسيس الشعب ورغباته ودافع عنها، وعمل على تحقيقها ببسالة، فلن تقف أيّة قوة في سبيله، ولن يتجاوب الشعب مع رئيسه بحماسة وغيره ما لم يتّصف بصفات العظمة وحُسن إدراك الأمور»[(١)].

وبمثل ما مكّنت القاعدة الشعبيّة رئيس الدولة من أن يقف على رأس هرم الدولة، فإنّ الدستور قد ألقى على عاتق رئيس الدولة أعباء كثيرة وأناط به مجموعة واسعة من المهام جعل الرئيس ترومان يصفها في إحدى خطبه بأنها مجموعة ضخمة وهائلة من السلطات تجعل قيصر وجنكيزخان ونابليون يقضمون أظافرهم حسرةً وغيرة»[(٢)].

ومن أهم هذه السلطات والصلاحيّات:

١- رئاسة الدولة، ورئاسة السلطة التنفيذية.

---

(١) كلينتون روسيتر: النظام السياسي الأمريكي (المرجع السابق)، ص٥٧٧.

(٢) المرجع السابق نفسه، ص٥٧٦.

٢- رئاسة الإدارة الفدرالية، حيث يناط برئيس الدولة مهام تأمين سير المرافق العامة، وتعيين الموظفين الفدراليين وعزلهم، مع ملاحظة أنّ تعيين كبار الموظفين بحاجة إلى موافقة مجلس الشيوخ. هذا التعيين والعزل يصبغ الوظيفة العامة أحياناً بطابع سياسي، خاصة عندما يتولّ رئيس الدولة تعيين وعزل كبار موظفي البيت الأبيض، وكان هذا النظام يعرف بنظام الغنائم Spoil System، إلاّ أنّه بدأ بالتراجع لصالح نظام الجدارة Merit System.

٣- قيادة الجيش وتوجيه العمليات الحربية. ولقد زادت أهمية هذه المهام، خاصة بعد تنامي قوة الولايات المتحدة الأمريكية وصيرورتها أقوى دولة في العالم، بالرغم من أنّ الدستور قد نظّم كيفيّة إعلان الحرب وعقد المعاهدات وعلاقة هذه الأعمال برقابة الكونغرس الأمريكي.

٤- الصلاحية التشريعية، حيث يملك الرئيس حق إصدار الأوامر واللوئح Orders and Proclamations.

٥- رئيس الولايات المتحدة الأمريكية وحسب الدستور هو المسؤول الأعلى عن علاقة دولته بالدول الأخرى، إلاّ أنّه يستعين في كثيرٍ من الأحوال بوزير خارجيته الذي يسمّى في الولايات المتحدة بسكرتير الدولة Secretary of State.

٦- حقّ العفو وتخفيض العقوبة، وقد مارس الرئيس فورد هذا الحق في ٨ أيلول عام ١٩٧٤ بحق سلفه الرئيس نيكسون في المخالفات التي ارتكبها الأخير في القضية المعروفة ووترغيت Water Gate.

هذه هي أهم الصلاحيّات المناطة برئيس الدولة في النظام الرئاسي الأمريكي في الظروف العاديّة، بل إنّه يملك سلطات واسعة وكثيرة في ظروف استثنائية منها الأمر بالاستيلاء على الأموال العامة، وتعبئة الأشخاص من أجل الدفاع عن الوطن.

هذه المهام الواسعة تستدعي دوماً تعيين المساعدين والسكرتاريين (الوزراء)، وعدد كبير من الموظفين واللجان الاستشارية التي تقدِّم النصائح والإرشادات وتوضيح الأمور في كثير من الموضوعات المطروحة. ومن أهم المكاتب التي يحويها مكتب الرئيس الأمريكي: مكتب البيت الأبيض ويضمّ حوالي ٥٠٠ موظف، ومكتب

الميـزانيـة، الذي يقـوم بإعـداد الميـزانيـة السنوية، ومجلس المستشارين الاقتصاديين، ومجلس الأمن الوطني، بالإضافة إلى المكتب البيضاوي.

وانتــخاب رئيس الدولة يتمّ لأربع سنوات هو ونائبه، مع إمكانية إعادة انتخابهما لمدة أربع سنوات أخـرى فـقط. هذا مـا بيّنتـه المادة الثـانيـة من الدسـتـور الأمريكي الصـادر عام ١٧٨٧، والتـعديل الثانى عشر الذي تم إقراره عام ١٨٠٤ والتعديل الثانى والعشرين عام ١٩٥١ (١). وفي حـالة وفاة رئيس الدولة، يتولىّ نائبه الرئاسة بقية المدّة التي انتخب لها(٢).

المطلب الثاني

الفصل الشديد بين السلطات

لقـد دأب فـقـه القـانون الدسـتـوري والنظم السـيـاسيّة على استعمال اصطلاح «الفـصل التـام بين السلطات» للتأكـيـد على اعـتبار أنّ الفصل البينِّ بين السلطات هو المعيار الهام في تمييز النظام الرئاسي عن النظام البرلماني.

لقـد فـهم واضـعـو دستور الولايات المتحدة الأمريكية مبدأ الفصل بين السلطات الذي أظهـره مـونتـسكيـو على أنّه فصلاً تاماً، وهو القادر على حماية الحقوق الفرديّة ومنع الاسـتبداد، فصاغوا دستورهم على أساس هذا الفهم لضمان استقلال السلطات عن بعضها استقلالاً تاماً، دون تدخّل أو ترابط، فجاءت مواد الدستور لتبينّ :

- استقلال السلطة التشريعيّة Legislative Power بحـيث لا تقـوم علاقة بين رئيس

(١) ينص التعديل الثانى والعشرون الذي تمّ إقراره عام ١٩١٥ في الفقرة الأولى منه على ما يلي:
«لا ينتخب أي شخص لمنصب الرئاسة لأكثر من مرتين اثنتين، كما أنّ أي شخص تولىّ منصب الرئاسـة لأكـثر من عامين من مدّة كان قد انتخب شخص آخر لها، لن ينتخب لمنصب الرئاسة لأكثر من مرّة واحدة.

(٢) نصّ التعديل الخامس والعشرون الذي تمّ إقراره عام ١٩٦٧ على ما يلي:
١- في حالة عزل أو موت أو استقالة رئيس الجمهورية، يصبح نائب الرئيس رئيساً.
٢- في حـالة خلوّ منصب نائب رئيس الجـمـهورية، يقوم رئيس الجمهورية بتعيين نائباً له بعد تصديق الكونغرس عليه.

الدولة وبين هذه السلطة، فلا يكون بمقدور رئيس الدولة باعتباره رئيساً للسلطة التنفيذيّة أن يدعو البرلمان في الظروف العادية، أو تأجيل أو إرجاء اجتماعاته أو فض دوراته أو حل أحد المجلسين، كما لا يجوز لرئيس الدولة التدخّل في انتخاب مجلس النوّاب أو الأعيان ولا تعيين أي عضو فيهما.

- وبالمقابل فإنّ السلطة التنفيذية Executive Power مستقلة عن السلطة التنفيذية التشريعية من حيث عدم امكانية الجمع بين البرلمان والوزارة وعدم جواز تدخّل السلطة التشريعيّة في وظائف السلطة التنفيذيّة؛ لأنّ هذه السلطة هي ملك لرئيس الدولة وحده، كما لا يستطيع أي عضو في البرلمان توجيه الأسئلة أو الاستجوابات أو طلب طرح الثقة بالوزارة أو أحد أعضائها كما هو في النظام البرلماني.

وبالرغم من الفصل الشديد بين السلطات في النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الامريكية، إلاّ أنّنا نرى أنّ هذا الفصل يتعرّض في كثير من الحالات إلى التراجع، بل الغياب في حالات متعدّدة، منها ما بيّنه الدستور، ومنها ما تمخّض عن التطبيق العملي.

أمّا الحالات الواردة في الدستور فهي :

أولاً ـ حالات تدخّل الرئيس في الكونغرس.

١ ـ حق الاعتراض التوقيفي :

منح دستور الولايات المتحدة الأمريكية رئيس الدولة حق الاعتراض Veto على القوانين الصادرة عن الكونغرس. ولكن إذا حدث أنّ اعترض الرئيس على قانون معينّ وأُعيد بحثه في الكونغرس وحصل هذا القانون على ثلثي أعضاء كل من المجلسين أصبح قانوناً وفي حكم المصدّق، ولذلك سمّي هذا الاعتراض بأنّه اعتراض توقيفي [١].

---

(١) لم يستعمل رؤساء الولايات المتحدة الأمريكية في البداية هذا الحق إلاّ نادراً، إلاّ أنّ ضغط النقابات والمنظمات المهنية دفع رئيس الولايات المتحدة إلى استعماله بكثرة خاصة في عهد التغيرات الاقتصادية. ومثال ذلك أنّ الرئيس فرنكلين روزفلت استعمل هذا الحق ستمائة وواحد وثلاثين مرة خلال فترة رئاسته. ومن اهم الاعتراضات التي تّمت في العصر الحاضر اعتراض بل كلينتون على قرار الكونغرس بنقل السفارة الأمريكية من تل أبيب إلى القدس.

٢ ـ المشاركة في التشريع :

للرئيس حق إصدار اللوائح التنفيذية اللازمة لتنفيذ القوانين التي يصدرها الكونغرس، أو تكليف أعضاء حزبه في الكونغرس بتقديم مشروعات قوانين يرغب باصدارها.

٣ ـ توجيه رسالة شفوية :

منح الدستور الأمريكي رئيس الدولة الحق في توجيه رسالة شفويّة إلى البرلمان بهدف لفت انتباه الكونغرس لموضوع معينّ. وكثيراً ما استعمل رؤساء الولايات المتحدة هذه الصلاحيّة للتأثير على الكونغرس في مجال مشروعات القوانين [١].

٤ ـ نائب رئيس الجمهورية هو رئيس مجلس الشيوخ، ولكن لا صوت له إلاّ إذا تعادلت أصوات المقترعين [٢].

ثانياً ـ حالات تدخّل الكونغرس في صلاحيات الرئيس :

١- ضرورة موافقة الكونغرس على تعيين كبار الموظفين مثل الوزراء (السكرتاريون) والسفراء ومدراء الدوائر الهامة وقضاة المحكمة العليا Supreme Court.

٢- ضرورة موافقة الكونغرس على بعض المعاهدات التي يبرمها الرئيس.

٣- الموافقة على الموازنة تعدّها السلطة التنفيذية.

٤- الاتهام الجنائي Impeachment، حيث منح الدستور الأمريكي مجلس النواب حق اتهام رئيس الدولة والسكرتاريين وكبار الموظفين الفدراليين. وهذا الإجراء مأخوذ من بريطانيا، وكاد أن يستعمل ضد الرئيس الأمريكي ريتشارد نيكسون في فضيحة وترغيت عام ١٩٧٠ [٣].

---

(١) The President shall from time to time give the congress informations of the states and recommend to their consideration such measures as he judges necessary.

(٢) الفقرة الثانية من المادة الأولى من الدستور الأمريكي.

(٣) تنص الفقرة الرابعة من المادة الثانية من الدستور الأمريكي على أنّه «يعزل الرئيس وجميع الموظفين المدنيين للولايات المتحدة الأمريكية من مناصبهم عند اتهامهم أو إدانتهم بعدم الولاء والخيانة والرشوة وغيرها من الجنايات والجنح الخطيرة».

The President, Vice President and all civil officers of the United States, shall be removed from office on impeachment for, and conviction of treason, bribery, or other high crimes and misdemeansors.

أمّا الحالات التي لم ترد في الدستور، ولكن التطبيق العملي هو الذي أوجدها، فهي:

١- دور الأحزاب السياسيّة النشيط في الولايات المتحدة الأمريكية ذات النظام الحزبي الثنائي Dualism يقيم جسراً من التواصل الدائم بين رئيس الجمهورية وأعضاء كل من مجلسي الشيوخ والنوّاب خاصة إذا كان الرئيس والأغلبية في كل من المجلسين ينتمون إلى نفس الحزب.

٢- تكوين اللجان البرلمانية المتخصصة والتي يحرص على حضور جلساتها مساعدو الرئيس بهدف مناقشة الأمور التي تطرحها وتتابع رسم السياسة العامة فيها ومتابعة تنفيذها على المستويين البرلمانى والتنفيذي [١].

٣- إعداد الموازنة والتقارير المالية التي يقدّمها سكرتير (وزير) المالية، تساعد الكونغرس على معرفة طبيعة الواردات والنفقات وحجمها ومبرراتها تمهيداً لإقرارها.

وعليه فإنّ ما ذهب إليه غالبية الفقه الدستوري من اطلاق عبارة الفصل التام بين السلطات هو مذهب غير دقيق؛ لأنّ الفصل التام بين السلطات مستحيل ويفتح المجال أمام أعداء هذا المبدأ إلى الاستمرار في رفضهم له ومحاربتهم له رغم أهميته ومبرراته التي بينّاها سابقاً. ولهذا آثرنا تسميته بالفصل الشديد بين السلطات [٢].

---

(١) ففي مجلس الشيوخ حوالي ١٨ لجنة دائمة، أمّا مجلس النواب ففيه حوالي ٣٢ لجنة متخصصة في حقول معينة مثل الشؤون الخارجية والدفاع والمال والزراعة والتجارة.

An outline of American Government, (op. cit.), p. 61.

(2) "The present system in the United States has been described as a system of a separaute institutions power, rather than a system of separation of powers". K. Perwitad S. Verba: An Introduction to American Government, Second ed., Harper and Row, New York, 1972, p. 369.

المطلب الثالث

أسباب نجاح النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية

تتمتّع الولايات المتحدة الأمريكية في الوقت الحاضر بمركز مرموق بين دول العالم، بل هي الدولة الأقوى في العالم. هل هذه القوة تعود إلى النظام الدستوري، أم إلى أسباب أخرى؟

نستطيع القول بدايةً بأنّنا إذا لم نتمكن من القول بأنّ هذه القوة تعود للنظام الدستوري، فإنها في رأيي تعود للنظام السياسي بمعناه الواسع بما فيه من عناصر بشرية وفكرية واقتصادية وحزبية وحياتية ودينية متحركة. بمعنى آخر انّ القوى والسلطات الرسمية الثلاث المنصوص عليها في الدستور الأمريكي قادرة على الحركة الدائمة النشطة في كل المجالات بهدف المحافظة على بناء الدولة بعناصرها الثلاثة والسلطة بحيويتها المطلوبة، لبناء الدولة القوية، مع الامتناع عن أتيان أي عمل حظره عليها الدستور. وهذا يوفّر الضمانات الكافية لحماية حقوق وحريات المواطن الأمريكي، ويجنّب المجتمع أي صراع بين السلطة والفرد.

إنّ التعديلات السادسة والعشرين التي لحقت بالدستور الأمريكي توضّح أهمية هذا النهج الديمقراطي الساعي لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم وضمان عدم اعتداء أي من السلطات عليها، ومن أهم هذه التعديلات:

- **التعديل الأول** (١٧٩١): «لا يصدر الكونغرس قانوناً يتعلّق بنشأة دين من الأديان، أو يمنع حرية ممارسته، أو يحدّ من حريّة الخطابة أو الصحافة، أو يحدّ من حرية الناس في عقد اجتماعات سلميّة ومطالبة الحكومة برفع أي ظلم».

هذا التعديل يمنع السلطة التشريعية من سن أي قانون يحدّ من الحقوق والحريات التي ذكرها التعديل حتى ولو تحت ستار تنظيم هذه الحقوق والحريات؛ لأنّ كثيراً من التشريعات في دول العالم الثالث قد انتقصت من هذه الحقوق والحريات بل أعدمتها تحت ستار التنظيم.

- **التعديل الرابع** (١٧٩١): «لا يجوز انتهاك حرمة الشعب... ولا يصدر أمر باعتقال

أحـد إلاّ إذا كـان هناك سـبب مـعقول يؤيده قسم». وهذه ضمانة كبرى لعدم جواز سن أي قانون أو إصدار أي أمر يُمثِّل اعتداء على هذه الحرية.

- **التـعديل التاسع** (١٧٩١): «إنّ ذكـر بـعض حـقـوق في الدسـتـور لا يعني انكار حقوق أخرى بها الشعب أو الانتقاص منها».

- **التعديل الثالث عشر** (١٨٥٦): «لا يبـاح في الولايات المتـحدة أو في منطقة خاضعة لسلطاتها الاسـتـعـبـاد أو العـمل بالإكـراه، إلاّ كعقاب عن جريمة بعد إدانته بحكم قضائي».

- **التـعديل التاسع عشر** (١٩٢٠): «لا يحـرم عـلى أي مـواطـن مـن حق الاقتراع أو ينقص منه سواء من الولايات المتحدة أو من أيّة ولاية بسبب الذكورة أو الأنوثة».

- **التـعديل الثاني والعشرون** (١٩٥١): «لن ينتـخب أي شـخص لمنصب الرئاسـة لأكثر من مرتين اثنتين».

- **التـعديل الرابع والعشرون** (١٩٦٤): «لا يجوز المسـاس بحق الانتـخاب لمواطني الولايات المتـحـدة في الانتـخـابات الأولية أو الأخرى، سواء في انتخابات الرئاسة أو تحديد الناخبين الرئاسيين أو انتخابات أعضـاء مجلس الكونغرس، بسبب عدم سداد الناخب للضرائب».

- **التعديل السادس والعشرون** (١٩٧١): «تخفّض سن الناخبين من ٢١ سنة إلى ١٨ سنة».

بهذه الصـورة الدسـتـورية التي تكون الدسـتـور الأمريكي الصادر عام ١٧٨٧ والتـعـديلات السادسة والعشرين من وضـع الأصول القانونية والإنسانية والحضارية لمجـتـمع عـدد سكانه ثلاثمائة مليـون نسـمة، في مساحة جغرافية واسعة تحتوي على مناخـات وتضاريس متعددة فيها من الموارد المالية والمائية الكافية لإقامة اقتصاد قوي قادر على خلق مناخ اجتماعي مرن لاستيعاب أفراد وشعوب تساهم في تطوّره وتقدّمه في ظل نظام ديمقراطي وحزبي مرن قادر على استيعاب كافة التناقضات وتحويلها إلى عناصر بناء وتقدّم.

المبحث الثاني
النظام البرلماني

النظام البرلمانى هو النظام الذي يقـوم على أساس التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعيّة والسلطة التنفيذيّة ذات الجهاز المزدوج.

وهذا معناه أولاً أن يكون هناك تعاون بين السلطتين سالفتي الذكر وليس الفصل الشـديد بينهما، وذلك لإمكانية تقرير الرقابة المتبادلة بينهما. وثانياً التوازن والتساوي بينهما في القوة والاختصاصات. وثالثاً ثنائية السلطة التنفيذية [١].

وباستجماع خصائص النظام البرلماني نجده يقوم على عنصرين أساسيين هما:

العنصر الأول : ثنائية السلطة التنفيذية.

العنصر الثانى: التوازن والتعاون بين السلطات.

المطلب الأول
ثنائية السلطة التنفيذية في النظام البرلماني

تتكوّن السلطة التنفـيـذية في النظام البرلماني من جـهـازين متميّزين عن بعضـهما الـبـعـض، وهما رئيس الدولة والوزارة. كل طرف في هذه السلطة سندرسـه في فـرع مستقل.

(١) لمزيد من التفصيل راجع :
M. Duverger: Droit constitutionnel et Institutions politiques. Montchristain. 1955, pp. 240.
Hauriou et Gicquel et Gelard: Droit Const. et Inst. Politiques ouv. cit., p. 280.
الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٢٣٣.
الدكتور يحي الجمل: الأنظمة السياسية المعاصرة (المرجع السابق)، ص١٧٠.

الفرع الأول

رئيس الدولة

يختلف رئيس الدولة في النظام البرلماني ـ ملكاً كان أو رئيساً للجمهورية- عن شخص رئيس الوزراء. فكلاهما متميّز عن الآخر بشخصيته وسلطاته ومسؤولياته.

وإذا كان دور رئيس الدولة في النظام البرلماني محدوداً بالمقارنة لمثيله في النظام الرئاسي. فإنّ الفقه ما زال مختلفاً حول نطاق هذا الدور اتساعاً وضيقاً على النحو التالي:

ـ رأي يقرّر سلبيّة دور رئيس الدولة في النظام البرلماني. لأنّ اختصاصات رئيس الدولة في هذا النظام لا يتعدّ الحفاظ على التوازن بين السلطات بشكل صحيح، لذا فدوره هنا أدبي محض مجرّد من أيّة سلطة فعليّة. ويدعم هذا الرأي موقفهم بالحجج التالية:

١ – الوزارة هي السلطة الفعّالة في النظام البرلماني والمسؤولة عن شؤون الحكم. أمّا رئيس الدولة ولأنّه غير مسؤول سياسياً بوجه عام، فلا يحق له بالتالي مباشرة السلطة الفعلية في الحكم طبقاً لقاعدة حيث تكون المسؤولية تكون السلطة La ou est la responsabilte est lautorite

٢– إنّ الملك «رئيس الدولة» في بريطانيا وهي مهد النظام البرلماني لا يقوم بأي دور فعّال في شؤون الحكم. وكل ما له هناك هو الحفاظ على التعاون والتوازن بين السلطات باعتباره شعاراً ورمزاً لوحدة الدولة. كل ذلك يأتي من خلال القاعدة القائلة بأنّ الملك يملك ولا يحكم [1].

---

(١) لمزيد من التفصيل راجع :

Sir Ivor Jennings: The law of the constitution ELBS. fifth ed. 1979, p. 211.

Ch. Debbasch et J. Pontier et J. Bourdon et J. Ricci: droit. Constitutionnel et Inst. Politiques. 2ed. Economica. Paris, 1986, p 107.

الدكتور عبدالحميد متولي: مبادىء القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص٢٣٨. الدكتور ادمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام (المرجع السابق)، ص٣٣٦. الدكتور يحي الجمل: الأنظمة السياسية المعاصرة (المرجع السابق)، ص١٧٣.

- أمّا الرأي الثاني، فيرى أنّ اشتراك رئيس الدولة ـ ملكاً كان أو رئيساً للجمهورية ـ مع الوزارة في إدارة شؤون السلطة لا يتعارض مع النظام البرلماني بشرط وجود وزارة مستعدة لتحمّل مسؤولية تدخله في شؤون الحكم [١].

ونحن مع عدم اقرارنا بالرأيين السابقين على اطلاقهما، فإننا نرى أنّ الوزارة في النظام البرلماني هي المحور الرئيسي الفعّال في ميدان السلطة التنفيذيّة، حيث تتولّى العبء الأساسي في هذا الميدان وتتحمّل المسؤوليّة، دون سلب رئيس الدولة حق ممارسة بعض الاختصاصات التي قرّرتها أو تقرّرها بعض الدساتير البرلمانية في الميدان التنفيذي والتشريعي، ولكن بشرط أن يتم ذلك بواسطة وزرائه. الأمر الذي يوجب توقيع الوزراء المعنيين إلى جانب رئيس الدولة على كافة القرارات المتصلة بشؤون الحكم.

لذلك فمن غير الصحيح القول بأنّ رئيس الدولة والملك في النظام البرلماني يرأس ويملك ولكن لا يحكم. فالصحيح أنّه يحكم ولكن بالاشتراك مع وزرائه.

أمّا الحجة التي أوردها الرأي الأول القائل بسلبية دور رئيس الدولة في النظام البرلماني على أساس اعتماد بريطانيا وهي موطن هذا النظام نموذجاً لهذا النظام فهو رأي غير دقيق؛ لأنّه حتى ولو سلّمنا بذلك المبدأ في بريطانيا، فإنّنا لا نسلّم به أحياناً في دول أُخرى.

فبريطانيا لها ظروفها وتاريخها الخاص الذي أثّر في سلطة الملك، فاضعفها ونقل السلطة الفعليّة إلى الوزارة (٢)، لذلك فالأنظمة السياسيّة الأخرى ليست ملزمة باتباع هذه النتيجة الخاصة، سيما وأنّ مدّة تولي الملك لسلطاته غير محدّدة، الأمر الذي

(١) لمزيد من التفصيل راجع الدكتور عبدالحميد متولي (المرجع السابق)، ص٣٣٠.

(٢) لذلك تنص المادة ٤٠ من دستور الأردن على: «يمارس الملك صلاحياته بإرادة ملكية. وتكون الإرادة الملكية موقعة من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين. يبدي الملك موافقته بتثبيت توقيعه فوق التواقيع المذكورة». أمّا الدستور اللبناني فينص في مادته الرابعة والخمسين على «مقرّرات رئيس الجمهورية يجب أن يشترك معه بالتوقيع عليها الوزير أو الوزراء المختصون ما خلا تولية الوزراء أو اقالتهم قانوناً».

يكسبه مهارة وخبرة قد لا تتوافر في أشخاص غيره كالوزراء[١].

الفرع الثاني

الـــــوزارة

الوزارة هي الطرف الثـاني في السلطة التنفيذية -وهي كما ذكرنا- المحور الفعّال المســؤول في هذا الميـدان ســواء كـانت مــســؤولية تضامنية لهيئة الوزارة بكاملها، أم مسؤولية فرديّة تقع على كل وزير على حدة.

تتكوّن الوزارة من رئيس الوزراء رئيـســاً، ومن عدد من الوزراء حسبما تقتضيه الحـاجـة والمصلحـة العـامـة. ويجتمعون في مجلس واحد متجانس ومتضامن يسمّى مجلس الوزراء ليضع السياسة العامة للحكومة.

هذا ويذهب الرأي الغـالب من الفقه إلى أنّه ليس هناك ما يمنع من حضور رئيس الدولة أثناء اجتماع مجلس الوزراء. ولكن بشرط عدم احتساب صوته ضمن الأصوات المعطاة لتكوين الأغلبية المطلوبة في المجلس[٢].

هــذا ويـفـرّق الوضـع الدســتـوري في بعض البـلاد بين مجلس الوزراء والمجلس

---

(١) من بعض الصور والأحداث التاريخية التي أدّت إلى إضعاف الملك في بريطانيا:
١- قيام الثورات ضد بعض الملوك خاصة تلك التي قامت عام ١٦٤٨، ١٦٨٨.
٢- عدم معرفة بعض ملوك بريطانيا كجورج الأول اللغة الانجليزية لأنّه من أصل ألماني الأمر الذي لم يمكّنه من حضور جلسات مجلس الوزراء ومناقشة سياساته.
٣- السـمـعـة السـيئة وعـدم الكفـاءة لبـعض الملوك آنذاك والتي أدّت إلى نفـور الرأي العـام ومهاجمتهم.
٤- دقة وكفاءة الوزراء في إدارة دفّة الحكم.
لمزيد من التفصيل راجع :

Sir Ivor Jennings: The law of the Const. op. cit., p. 85.

M. Duverger: Droit Const. et Inst. Politiques (ouv. cit), p. 280.

الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٢٨٩.

(٢) انظر: Sir Ivor Jennings op. cit., p 7.؛ الدكـتـور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٢٨٦.

الوزاري. حيث يسمّى المجلس بمجلس الوزراء إذا ما انعقد برئاسة رئيس الدولة، ويسمّى بالمجلس الوزاري إذا ما انعقد برئاسة رئيس الوزراء. وهو وضع يخالف في عموميته ما هو معمول به في الأنظمة البرلمانية السائدة التي تقرّر أنّ مجلس الوزراء هو الهيئة المتجانسة المكوّنة من رئيس الوزراء والوزراء فقط[١].

ورئيس الدولة هو الذي يعينّ رئيس الوزراء والوزراء ويقيلهم. ولكن حقّه مع ذلك ليس مطلقاً، بل في الغالب مقيّد بضرورة اختيارهم من زعماء حزب الأغلبية في البرلمان، حتى ولو لم يكن ذلك محل رضا منه شخصياً.

والسبب في ذلك أنّه في النظم البرلمانية لا بدّ للوزارة في سبيل توليها للسلطة واستمرارها في الحكم أن تكون محل ثقة البرلمان. ويعبرّ عن ذلك بقدرتها على الفوز بالأغلبية المطلوبة لذلك وإلاّ طرحت الثقة بها في أول جلسة يصوّت فيها على ذلك[٢].

وتختلف الوزارة من حيث قوّتها وضعفها تبعاً للنظام الحزبي السائد في النظام السياسي لكل دولة.

فحيث تتعدّد الأحزاب يصعب تكوين أغلبية برلمانية تدعم جماعة واحدة تنتمي لحزب واحد، وبالتالي نكون أمام ضرورة تشكيل حكومة ائتلافية مكوّنة من عدّة أشخاص ينتمون إلى عدّة أحزاب لتجد أغلبيتها الساندة لها في البرلمان.

وحيث تسود الثنائية الحزبية يسهل على أحدهما تشكيل أغلبية في البرلمان، وبالتالي تكوين وزارة متجانسة من الناحية القانونية والفعلية[٣].

---

(١) الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٢٩٠.

(٢) هذا وتعزى الهزات الوزارية وعدم الاستقرار الوزاري في النظم البرلمانية إلى مثل هذا الوضع الدستوري كما ساد فرنسا فترة طويلة خاصة التي صاحبت الجمهورية الثالثة والرابعة. لمزيد من التفاصيل راجع: الدكتور العميد سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق)، ص٥٧٧. الدكتور محمد المجذوب: دراسات في السياسة والأحزاب (المرجع السابق)، ص٣١٨.

(٣) لمزيد من التفصيل راجع : Sir Ernest Barker: Political Parties and Party System in Britain. Fredrick A. Draeger. Inc. N.Y. 1952, p. 269.

الدكتور ادمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام (المرجع السابق)، ص٤٣٦.

الدكتور عبد الحميد مولي: أزمة الأنظمة الديمقراطية. منشأة المعارف، ١٩٤٦، ص٤٧.

وحول دور التعدّدية الحزبية في الأنظمة البرلمانية انظر بصفة خاصة :

J. Barthelemy et Paul Duez: Traite de droit Constitutionnel. Economica. Paris 1985, p.181.

المطلب الثاني

التعاون والتوازن بين السلطات

يقـرّر النظام البرلمانى عـلاقـة مـتـبادلة بين السلطتين التشريعيّة والتنفيذيّة. هذه العـلاقـة تفضي بالنهـاية إلى تحـقيق التوازن بينهما. وهي تقوم في طبيعتها على تدخّل السلطة التنفـيـذيّة في بعض أعمالها بالسلطة التشريعـيّة وتدخل السلطة التشريعـيّة في بعض أعمالها بالسلطة التنفيذيّة من ناحية أخرى. كل ذلك سنبيّنه في فرعين مستقلين.

الفرع الأول

مظاهر تدخل السلطة التنفيذية في السلطة التشريعية

تقوم السلطة التنفيذية في النظام البرلمانى بالقيام بأعمال متعدّدة في مجال السلطة التشريعيّة أهمها:

أولاً ـ أعمال خاصة بتكوين البرلمان.

رئيس الدولة في النظام البرلمانى هو الذي يدعـو لإجراء الانتخابات النيابية. وتأتى تلك الدعـوة عـادة إمّا بعـد حلّ المجلـس النيـابي قبل انتهاء مدّته الدستورية، أو عند انتـهـاء المدّة المقـرّرة له. بالإضـافـة إلى ما تقوم به الحكومة من إجراءات تتعلّق بذلك كـتـحـديد مـوعـد الانتـخـابات وتحـرير الجـداول الانتـخابية والإشراف على العمليّة الانتخابيّة والرقابة عليها [1].

ولا يقـتصر دور السلطة التنفيذيّة في مجال تكوين البرلمان على مجرّد هذا التكوين إذا كـان بالانتـخـاب، بل يبـدو هذا التدخّل أكثر وضوحاً عندما تأخذ بعض الدساتير

---

(١) تنص الفقرة الأولى من المادة (٤٣) من الدســتور الأردنى «الملك هو الذي يصدر الأوامر بإجراء الانتخابات لمجلس النواب وفق أحكام القانون».
كما تـنص المادة (٧٣) من قـانون الانتـخـاب لمجلس النواب الأردنى الجـديد رقم (٦٢) لسنة ١٩٨٦ على أنّ «لمجلس الوزراء إصدار الأنظمة اللازمة لتنفيذ أحكام هذا النظام».
وتنص المادة (٦٨) من الدســتـور الأردني على «مـدّة مجلس النواب أربع سنوات ... وللملك أن يُمدد مدة المجلس بإرادة ملكية إلى مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على سنتين».

والأنظمة بمبدأ التعيين سواء في مجلس نيابي ثان ومستقل عن المجلس المنتخب، أم بالإضافة إلى المنتخبين من النواب في نفس المجلس[١].

ثانياً ـ أعمال خاصة بانعقاد البرلمان.

البرلمانات بصفة عامة لا تنعقد بصفة دائمة ومستمرة، أي طول الفصل التشريعي. وإنّما هناك دورات تشريعيّة سنويّة تقرّرها وتحدّد مدتها الدساتير، تدعو إليها السلطة التنفيذيّة وتفض اجتماعاتها. هذا بالنسبة للدورات العادية[٢].

ولكن قد تطرأ بعض الظروف الاستثنائية أثناء العطلة البرلمانية تستدعي دعوة البرلمان للاجتماع في دورة استثنائية. هذا الاجتماع الاستثنائي تدعو إليه أيضاً السلطة التنفيذيّة[٣].

ثالثاً ـ أعمال خاصة بالتشريع.

تقوم السلطة التنفيذيّة بأعمال متعدّدة تتّصل بالعمليّة التشريعيّة. تباشرها أحياناً بالاشتراك مع السلطة التشريعيّة كالتقدّم بمشروعات القوانين والموافقة والتوقيع عليها وإصدارها. وأحياناً بصفة مستقلة كحقّها في إصدار اللوائح والأنظمة التي يخوّلها إيّاها الدستور كاللوائح والأنظمة التنفيذيّة والتنظيميّة والضرورة «القوانين المؤقّتة» كما تسمّى في الأردن.

رابعاً ـ الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة.

الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة مظهر من مظاهر مرونة الفصل بين السلطات والتعاون بينها في ظل النظام البرلماني.

ويتقرّر هذا الجمع إمّا بنص الدستور ـ كما ذهب إليه المشّرع الدستوري الكويتي

---

(١) أخذ الدستور الأردني بنظام المجلسين، حيث جاء في المادة (٢٦) ما يلي: «يتألّف مجلس الأمة من مجلسين .. مجلس الأعيان ومجلس النواب...». أمّا المادة (٦٣) فتنص: «الملك يعينّ أعضاء مجلس الاعيان ويبينّ من بينهم رئيساً».

(٢) «الملك يدعو مجلس الأمة إلى الاجتماع ويفتتحه ويؤجّله ويفضّه وفق أحكام الدستور» م/٤٣.

(٣) «للملك أن يدعو عند الضرورة مجلس الامة إلى الاجتماع في دورت استثنائية ولمدة غير محددة» م/٨٢.

ـ أو بما جرى عليه العُرف في الدول البرلمانية. إذ بهذه الوسيلة يكون للوزراء بحكم عضويتهم في البرلمان حقّ حضور جلساته والاشتراك في مناقشة مشروعات القوانين التي تُعرض عليه. وكذلك الدفاع عن سياسة الحكومة، وحق التصويت على كافة المسائل المطروحة للمناقشة (١).

خامساً ـ حق الحل.

يقصد بالحل إنهاء مدّة البرلمان قبل نهاية المدة القانونيّة المحدّدة للنيابة. أي قبل انتهاء الفصل التشريعي.

ويعتبر حقّ الحل من أهم وسائل رقابة السلطة التنفيذيّة على السلطة التشريعيّة وهو يقابل في خطورته المسؤوليّة الوزارية المقرّرة أمام البرلمان. وعلى كليهما يقوم التوازن بين السلطتين التشريعيّة والتنفيذيّة.

وحقّ الحل ـ كما ذكرنا ـ من أخطر الأسلحة الممنوحة للسلطة التنفيذيّة في مواجهة البرلمان، وذلك لتمكين الحكومة من الرجوع إلى الناخبين في حالات معيّنة، كاحتدام النزاع بين البرلمان والوزارة، أو كطريقة لدفاع رئيس الدولة عن حقوقه أو آرائه التي يعتقد من وجهة نظره أنّ الشعب يؤيّده فيها.

لقد أعطى الدستور الأردني الملك باعتباره رئيس السلطة التنفيذيّة حقّ حل مجلس الأمة بمجلسيه النوّاب والأعيان (٢).

---

(١) الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسيّة (المرجع السابق)، ص٥٦.
الدكتور عبدالحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسيّة (المرجع السابق)، ص٥٣٣.
الدكتور سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق)، ص٤٥٩.
الدكتور يحيى الجمل: الأنظمة السياسيّة المعاصرة (المرجع السابق)، ص١٧٦.

(٢) تنص الفقرة الثالثة من المادة (٤٣): «للملك أن يحل مجلس النواب»، أمّا الفقرة الرابعة فتنص: «للملك أن يحل مجلس الأعيان أو يعفي أحد أعضائه من العضوية».
في نفس المعنى راجع:
Sir I. Jennings: The law of the constitution op. cit., pp. 107-108.
الدكتور ادمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام (المرجع السابق)، ص٢٤٦.
الدكتور عثمان خليل والدكتور سليمان الطماوي: موجز القانون الدستوري. دار الفكر العربي، ١٩٣٥، ص٥٧٢.

الفرع الثاني

مظاهر تدخل السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية

تبـاشر السلطة التشريعيّة هي الأخرى أعمالاً في ميدان السلطة التنفيذيّة دلالة على التعاون وتحقيقاً للتوازن بين هاتين السلطتين، ومن هذه الأعمال:

أولاً ـ السؤال :

يقصد بالسؤال الاستفسار والاستيضاح الذي يطلبه أي عضو من أعضاء البرلمان من الوزير بشأن مسألة معيّنة.

والسـؤال عـلاقـة ثنائية بين عضو البرلمان والوزير لا يتدخّل فيها أي عضو آخر من أعـضاء البرلمان. لذا فهو حق شخصي لعضو البرلمان الذي يجوز له أن يتنازل عنه أو أن يحيله إلى استجواب إذا لم يقتنع بإجابة الوزير على السؤال [١].

لقـد أعطى الدستور الأردني كل عضو من أعضاء مجلس الأعيان ومجلس النواب أن يوجّه إلى الوزراء أسئلة حول أي أمر من الأمور العامة[٢].

ثانياً ـ الاستجواب :

الاستجواب أخطر من السؤال. فهو ليس طلب معرفة أو تناول رأي أو وصول إلى حـقـيـقـة، بقدر ما هو محاسبة أو استيضاح يتضمّن في طيّاته اتهاماً للوزارة أو أحد الوزراء، قد يؤدّي إلى طرح الثقة بالثقة بالوزير أو الوزارة.

وبالرغم من أنّ بعض الدساتير قد أوردت النصّ على الاستجواب مقترناً بالسؤال، إلاّ أنها في الغالب تخصّه بالضمانات التي يجب أن يحُاط استعماله بها حتى لا تسرف البرلمانات في الالتجاء إليه.

---

(١) الدكتـور عثمان خليل والدكتور سليمان الطماوي: موجز القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص٥٥٩.

الدكتـور عبـدالحميد متولي والدكتور سعد عصفور والدكتور محسن خليل: (المرجع السابق)، الجزء الثاني، ص٣٥١.

(٢) انظر المادة (٩٦) من الدستور الأردني.

ومن أهم هذه الضمانات عدم جواز مناقشة الاستجواب قبل مضي مدّة معيّنة هي في الغالب ثمانية أيام على وصوله للوزير، إلاّ إذا كانت الحالة مستعجلة ووافق الوزير على تقصير المدة [١].

والاستجواب ليس علاقة محدّدة بين عضو البرلمان والوزير. وإنّما يجوز لكافة أعضاء المجلس الاشتراك فيه. بل يجوز إذا ما استردّ المستجوب استجوابه أن يستمر المجلس في نظره ومناقشته إذا ما تبنّاه أحد أعضاء المجلس. وقد يؤدي الاستجواب في النهاية إلى طرح الثقة بالوزير أو الوزارة بأجمعها [٢].

ثالثاً ـ حق إجراء تحقيق :

قد لا يرى البرلمان أنْ يستقي المعلومات من الوزراء، بل يقوم هو بنفسه بالاطلاع على أمر معينّ والاتصال بالاطراف المعنيّة، وذلك ليتسنّى معرفة الحقيقة وتقدير الأمور بدقّة.

ولكن البرلمان في هذه الحالة لا يقوم بهذا العمل بكامل أعضائه، بل يعهد بذلك إلى بعض لجانه سواء منها الدائمة أو المؤقّتة التي تشكّل خصيصاً لذلك.

ويحصل التحقيق في أغلب الأحيان لفحص الطعون المقدّمة بشأن صحة نيابة أحد أعضائه، أو للوقوف على عيوب وانحرافات بعض الأجهزة العامة.

رابعاً ـ اختيار رئيس الدولة بواسطة البرلمان :

لقد رأت بعض الدساتير أنْ يتم اختيار رئيس الدولة بواسطة البرلمان كما كان عليه الحال في فرنسا في ظل دستوري ١٨٧٥، ١٩٤٦، والاتحاد السوفييتي ولبنان، أو بالاشتراك مع الشعب كما هو الحال في الدساتير المصرية الأخيرة ١٩٥٦، ١٩٦٤، ١٩٧١.

---

(١) يلاحظ أنّ اغلب الدساتير تشترط مرور ثمانية أيام باستثناء حالة الاستعجال المشروطة بموافقة الوزير.

(٢) هذا ووفقاً لما تنص عليه المادة (٩٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب أنّه «لكل عضو في هذا المجلس أن يطلب من الحكومة اطلاعه على أوراق أو بيانات متعلقة بالاستجواب المعروض على المجلس».

خامساً ـ المسؤولية الوزارية السياسية :

إذا كان جزاء المسؤولية المدنية هو التعويض، والجنائيّة هو العقاب، فإنّ جزاء المسؤولية السياسيّة هو الاستقالة.

والمسؤولية السياسية مقرّرة في النظام البرلماني على الوزير أو الوزارة بأجمعها، لذلك فهي إمّا أن تكون فردية تقع على الوزير لوحده، أو تضامنية تقع على هيئة الوزارة بأجمعها نتيجة أعمال هذه الوزارة أو نتيجة مباشرة رئيس الوزراء لأعماله باعتباره رئيساً لهذه الهيئة.

وتتقرّر المسؤولية الوزارية بسحب ثقة البرلمان منها، فإذا كان سحب الثقة قد تَم في مواجهة الوزير فيجب عليه الاعتزال. أمّا إذا كان في مواجهة الوزارة جميعها، أو رئيس الوزراء فيجب على هيئة الوزارة أن تستقيل [١].

وإذا كانت المسؤولية الوزارية تعتبر أكبر دليل على مدى العلاقة التي تربطُ السلطة التشريعيّة بالسلطة التنفيذيّة، فإنّ هذه المسؤولية غالباً لا تتقرّر إلاّ أمام المجلس المنتخب، دون المجلس الآخر المعينّ إذا كان النظام السياسي يأخذ بنظام المجلسين النيابيين [٢].

سادساً ـ الاتهام الجنائي :

تعطي بعض الدساتير البرلمانية المجلس النيابي الحق في اتهام رئيس الدولة أو الوزراء جنائياً فيما يرتكبون من جرائم تتعلّق بأداء وظائفهم.

من تلك الدساتير، الدستور الأردنى، الذي يبينّ أنّ الوزراء يحاكمون أمام مجلس

(١) تنص المادة (١٥) على أنّ «رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة. كما أن كل وزير مسؤول أمام مجلس النواب على أعمال وزارته». كما تنص المادة (٣٥) فقرة (٢) من الدستور الأردنى على أنّه «إذا قرّر مجلس النواب عدم الثقة بالوزارة بالأكثرية المطلقة من مجموع عدد أعضائه وجب عليها أن تستقيل». أمّا الفقرة الثالثة فقد نصّت على أنّه «إذا كان قرار عدم الثقة خاصاً بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال منصبه».

(٢) تنص المادة (٣٥) على أنّه «تطرح بالوزراء أمام مجلس النوّاب».

عالٍ، على ما ينسب إليهم من جرائم ناتجة عن تأدية وظائفهم. ثمّ أوضح طبيعة جهاز الاتهام الذي هو عبارة عن مجلس النواب. أمّا جهاز الحكم فهو المجلس العالي المكوّن من رئيس مجلس الأعيان رئيساً، ثلاثة أعضاء من مجلس الأعيان، وخمسة من قضاة محكمة التمييز التي هي أعلى محكمة نظامية في الأردن [١].

المبحث الثالث

نظام حكومة الجمعية النيابية

إنّ نظام اندماج السلطات بمفهومه القديم يختلف عن مفهومه الحالي. فقديمًا كان الاندماج يتم في يد شخصٍ واحدٍ، أو هيئة واحدة، فتباشر بنفسها التنفيذ والتشريع والقضاء، فتنعدم الرقابة بين السلطات وتخرج الدولة عن مبدأ الشرعيّة وسيادة القانون كما كان الحالي سائداً في ظل الحكم الدكتاتوري والملكي المطلق [٢].

أمّا حالياً فإنّ الاندماج يتم لصالح هيئة شعبيّة نيابية، فيبقى هذا النظام في إطار صور الأنظمة الديمقراطية النيابية، ويسمّى النظام النيابي الذي يقوم على هذا الاندماج «نظام حكومة الجمعية».

فنظام حكومة الجمعية Governement d'Assemblee ، أو كما يسمّى أحياناً النظام المجلسي يقوم أساساً على عدم المساواة بين السلطتين التشريعيّة والتنفيذيّة، وترجيح كفّة السلطة التشريعيّة على الثانية؛ بل أيضاً اندماج السلطتين في يد السلطة التشريعيّة ولصالحها. فتقوم السلطة التشريعيّة بمباشرة وظيفة التشريع وتعهد بالوظيفة الثانية وهي التنفيذ إلى هيئة أخرى تتولاها تحت إشرافها ورقابتها [٣].

وتقوم فكرة نظام حكومة الجمعية على اندماج السلطتين لصالح السلطة التشريعيّة على منطق وجوب احتلال السلطة المنتخبة مكان الصدارة في الدولة

---

(١) انظر المواد (٥٥ ، ٥٩) من دستور المملكة الأردنية الهاشمية، ١٩٢٥.

(٢) الدكتور محمد عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٦٣٨.

(٣) الدكتور محمد كامل ليلة : النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٦٦٩.

الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٦٩٩.

وممارسـتـها للكلمة العليا في إدارة شؤون البلاد. هذه السلطة المنتخبة إنّما هي الممثّل الحقيقي للشعب وصاحب الولاية الأصلية في التعبير عن إرادته وتنفيذ مشيئته.

إلاّ أنّه ولاسـتـحـالة قـيـام البرلمان المنتخب بمباشرة جميع الوظائف بنفسه، فإنّه يعـهـد بالوظيفة التنفيذية إلى هيئة يختارها بنفسه ويحدّد اختصاصاتها، بحيث تكون تابعـة لها وخاضعة لسلطانها خضوعاً كبيراً، وكأن من يتولىّ السلطة التنفيذيّة بمثابة لجنة يشكلهـا البرلمان لتقوم بتنفيذ قراراته وتأتمر بأوامره وتوجيهاته.

ويُعـدُّ نظام حكومـة الجـمـعـية انعكاساً لمبدأ سيادة الأمّة وعدم امكان تجزئتها، بحـيث تعطى الهيئة المنتـخـبـة الحق في تمثـيل الأمة والتعبير عن إرادتها. أمّا عندما لا تسـتطيع الهيئة المنتـخـبـة القيام بجميع هذه الوظائف المختلفة، فإنها تعهد بالوظيفة التنفـيذيّة إلى هيئة تكون في مركز التابع للسلطة التشريعيّة. وبالتالي فإنّ نظام حكومة الجـمـعـية يكرّس مفهوم تبعية السلطة التنفيذية إلى السلطة التشريعيّة، ولذلك سميت بحكومة الجمعية. أي الحكومة التي تعين لتنفيذ سياسات الجمعية المنتخبة [1].

هذا ويلاحظ أنّ الدول التي أخـذت بنظام حكومة الجمعية هي الدول التي قاست شـعـوبها من اسـتـبداد السلطة التنفيذيّة وطغيانها. فكأنها تريد من خلال دساتيرها كسر شـوكة هذه السلطة بجعلها تابعة وخاضعة لسلطة الشعب ممثلة بالهيئة المنتخبة وهي السلطة التشريعيّة (البرلمان)[2].

(١) الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٣٠٠.

(٢) لقـد كـان لآراء الفـيلسـوف الفـرنسي جـان جاك روسو أثر كبير في نشأة هذا النظام وتكريسه لصـالح السلطة التشريعـيّة. فكان روسـو يرى أنّ السلطة في الدولة وحـدة واحـدة لا تتجزأ. وهي تتركـز اصـلاً في التشريعـيـة. امّا إذا قـامت أجـهزة الدولة الأخرى بتوليّ بعض الوظائف التنفيذيّة والادارية، فيجب أن تكون تابعة للسلطة الأصلية وهي السلطة التشريعية.

المطلب الأول

خصائص نظام حكومة الجمعية

بالرغم من تعدّد النماذج المطبّقة لنظام حكومة الجمعية وعدم تطابق الدساتير التي تأخذ بها، فإنّ هناك من الخصائص والسمات المشتركة لهذا النظام تتمحور حول تركيز السلطة في يد البرلمان وتبعيّة السلطة التنفيذيّة له.

أولاً ـ تركيز السلطة في يد البرلمان :

يقوم نظام حكومة الجمعية على اندماج السلطتين التشريعيّة والتنفيذية وليس الفصل بينهما، بحيث تتجمّع السلطتين التشريعيّة والتنفيذيّة في يد البرلمان على اعتبار أنّه المنتخب من الشعب والممثل الحقيقي له. فهو السلطة الأصيلة لممارسة السيادة والتي تتمركز في يده كافة الأمور سواء كانت تشريعيّة أم تنفيذيّة.

إلاّ أنّه وإنْ كان البرلمان يقوم بالوظيفة التشريعيّة بنفسه، إلاّ أنّه يتولى الوظيفة التنفيذيّة عن طريق تعيين الوزير الأول، أو رئيس الوزراء والوزراء لادارة شؤون الدولة الداخلية والخارجية تحت رقابة البرلمان وبتوجيه منه [1].

ثانياً ـ تبعيّة السلطة التنفيذيّة للبرلمان :

تُعدُّ السلطة التنفيذيّة في نظام حكومة الجمعية مجرّد أداة تنفيذيّة للسلطة الشريعيّة تنفّذ سياستها التي ترسمها لها وتخضع لأوامرها وتوجيهاتها.

واستناداً إلى مبدأ خضوع السلطة التنفيذيّة للبرلمان وتبعيتها له، يقوم البرلمان بتوجيه الحكومة ورسم حدود صلاحياتها واختصاصاتها والإشراف عليها في ممارستها لأعمالها. بل يحقّ للبرلمان أن يعدّل ويلغي ما تقرّره الحكومة إذا ما خالفت سياسة البرلمان، أو خرجت على فلسفته ووجهة نظره في الحكم.

ولا يقتصر حد التبعيّة عند تعيين البرلمان لأعضاء السلطة التنفيذيّة والإشراف على أعمالهم، بل أيضاً يتعدّى ذلك إلى حق البرلمان في تقرير المسؤوليّة في مواجهتهم فرداً

---

(١) د. محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص٣٠٢.

فرداً، أو جميعاً معاً. ولذلك لا يوجد في نظام حكومة الجمعية رئيس دولة غير مسؤول كما هو الحال في النظام البرلماني، وإنّما تكون السلطة التنفيذيّة بكامل أعضائها مسؤولة أمام البرلمان بما فيها رئيس الدولة (١).

المطلب الثاني
تطبيقات حكومة الجمعية

لم ينتشر نظام حكومة الجمعية بشكل واسع، ولم تطبّقه الدساتير إلاّ بشكل محدود. لقد كان لفرنسا ظروفها الخاصة التي حملتها إلى تطبيق نظام حكومة الجمعية وفي فترات متباعدة وقصيرة. فقد أخذت فرنسا هذا النظام عام ١٧٩٢ وحتى عام ١٧٩٥ (٢)، ثمّ كرّرت الأخذ به عام ١٨٤٨ عندما كلّفت الجمعية الوطنية آنذاك خمسة أشخاص لتولي الوظيفة التنفيذيّة والتي تولاها فيما بعد شخص واحد هو الجنرال Cavaingnac بناءً على تفويض من الجمعية الوطنية. ثمّ عادت وأخذت فرنسا بهذا النظام عام ١٨٧١ بعد سقوط نابليون الثالث، إذ سيطرت الجمعية الوطنية على السلطتين التشريعيّة والتنفيذيّة وعيّنت المسيو Thiers للقيام بأعمال السلطة التنفيذية عام ١٨٧٣، حيث عزلته وعيّنت مكانه المارشال مكماهون(٣).

أمّا الظروف الخاصة التي حملت فرنسا على الأخذ بنظام حكومة الجمعية، فنرى منها ما هو فلسفي ومنها ما هو تاريخي.

أمّا الفلسفي، فهو تأثر الدساتير الفرنسية المتعاقبة بآراء فيلسوف الثورة الفرنسية جان جاك روسو ورأيه في السيادة التي لا تتجزأ ولا تمنح لأنها للأمة أو من يمثلها فقط وهو البرلمان.

---

(١) Encyclopaedia Britainicce. Volume 28, p. 48.

(٢) كانت الجمعية الوطنية تسمّى آنذاك La Convention Nationale وهي التي عهدت بالوظيفة التنفيذيّة إلى المجلس التنفيذي Le Conseil Executif وجعلته خاضعاً لها خضوعاً تاماً.
د. سليمان الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص٣٠٢.

(٣) كانت الجمعية الوطنية تسمّى تلك الفترة L'Assemblee Nationale وهي نفسها التي وضعت دستور الجمهورية الثالثة عام ١٨٧٥.

وأمّا التاريخي، فهو أنّ نظام حكومة الجمعية لم يطبّق في فرنسا إلاّ في حالات استثنائية كانت تعقب الثورات وإلى حين وضع دستور جديد يضفي على النظام السياسي نوعاً من الثبات والاستقرار نتيجة وضوح العلاقة بين السلطتين التنفيذيّة والتشريعيّة والفصل بينهما.

لم يقتصر تطبيق نظام حكومة الجمعية على الأنظمة السياسيّة الفرنسية التي أشرنا إليها، وإنّما أخذت بهذا النظام كل من فرنسا عام ١٩٢٠، وبعض دساتير الولايات الأعضاء في الاتحاد الفدرالي الجرماني مثل دستور بروسيا، ودستور بافاريا. كما أخذت به أيضاً تركيا في دستورها عام ١٩٢٤، والذي جمع السلطتين التشريعيّة والتنفيذيّة في يد البرلمان الذي يختار رئيس الجمهورية والوزراء ويعزلهم.

إلاّ أنّ التطبيق العملي للدستور التركي باعد بين النظرية والتطبيق، إذ تحوّل النظام في عهد مصطفى أتاتورك إلى نظام دكتاتوري جعل الكلمة الأولى والعليا لرئيس الدولة. وبدلاً من أن يكون اختيار رئيس الدولة من صلاحيّات البرلمان، أصبح رئيس الدولة ـ مصطفى أتاتورك ـ هو الذي يسمّي النواب لعضوية البرلمان، ثمّ يأتي دور حزبه الوحيد ـ حزب الشعب ـ الذي يضمن لهم الفهم في الانتخابات والوصول إلى البرلمان. كل ذلك يرجع إلى شخصية أتاتورك القوية التي باينت بين النص الدستوري والتطبيق العملي [1].

حكومة الجمعية في سويسرا :

حكومة الجمعية نظام دستوري مستقر في سويسرا منذ عام ١٨٧٤ وليس نظاماً مؤقتاً كما كان عليه الحال في فترات متباعدة في فرنسا لظروفها الخاصة.

---

(١) مصطفى كمال أتاتورك (١٨٨١-١٩٣٨) مؤسس تركيا الحديثة. ولد في سالونيك. قاد حركة المقاومة العسكرية والسياسية ضد معاهدة سيفر المعقودة في ١٠ آب ١٩٢٠، والتي شملت بنوداً سلخت بموجبها أراضي واسعة عن تركيا. تمكّن أتاتورك من محاربة القوات اليونانية وطردها من الأراضي التركية التي احتلتها أثناء الحرب العالمية الأولى، كما ألغى الخلافة العثمانية وأصبح رئيساً للجمهورية. أسّس حزب تركيا الفتاة، ثمّ أدخل الحروف اللاتينية إلى اللغة التركية. وأتاتورك يعني «أبو الأتراك»، وهو لقب منحته إياه الجمعية الوطنية في تركيا.

وسـويسرا دولة اتحادية (١)، بدأت بتطبيـق نظام الاتحـاد الاسـتقلالي منذ نشأة الحلف الذي قام بين ثلاث مقاطعات عام ١٤٩١ بغـرض الدفاع عن نفسها في مواجهة خطر النمسـا والأمبراطورية الجـرمانية، ثمّ توسّع هذا الحلف بانضمام عدد آخر من المقاطعات حتى أصبح ثلاث عشرة مقاطعة عام ١٥١٣.

لقـد سـهّل ضـعف المقـاطعـات السـويسرية في القرن الثامن عشر مهمة الجيوش الفرنسية في احتلال سويسرا عام ١٧٩٨، وفرض أول دستور عام ١٧٩٨ والذي جعل من سـويسرا دولة مـوحّدة. إلاّ أنّ نظام الدولة الموحّدة لم ينسجم مع طبيعة وعناصر الدولة السـويسرية خـاصة الشعب منها، ممّا أدّى إلى قيام حرب أهليّة لم تنته إلاّ بعد تدخّل نابليـون الذي فـهم طبـيـعة تلك الدولة وأعاد لها نظامها الاتحادي والذي بقي قائمًا

حـتى الآن كنظام اتحـادي مركزي يضم ستاً وعشرين ولاية (٢) من خلال علاقة فدرالية ينظمها دستور ١٨٤٨، ثمّ دستور ١٨٧٤ الذي عدّل أكثر من مرّة كان آخرها عام ١٩٩١ (٣).

ويـقـدّم النظام الدسـتـوري للاتحـاد السـويسري على أسـاس سـيطرة السلطة التشريعيّة على السلطة التنفيذيّة من خلال اختيار الأولى للثانية ومراقبتها وتوجيهها.

(١) تقع سويسرا Switzerland في وسط أوروبا، ومـساحتها ٤١٢٩٣ كم٢، كما يبلغ عـدد سكانها حوالي ٨ مـلايين نسـمـة، وتنقـسم سـويسرا لغوياً إلى ثلاث مناطق: المنطقة الألمانية في الشمال والوسط، والمنطقـة الفـرنسـية في الغرب، والمنطقة الإيطالية في الجنوب، بالإضـافة إلى مجموعة صـغيرة أخـرى تعـرف بالرومانش Romansh. أمّا دينـيـاً فإنّ ٥٠٪ مـن الـسـويسريين من الكاثولوكي، و ٤٠٪ من البروتستانت بالإضافة إلى عدد قليل من المسلمين واليهود.
Encyclopaedia Britainica (op. cit.), p. 346.

(٢) يطلق على الولاية (المقاطعة) في سويسرا Canton، ولذلك يقال بأنّه يوجد في سويسرا ٢٠ مقاطعة وست شبه مقاطعات Demi Cantons. وتختلف المقـاطعة عن شبه المناطق في أوجه متعدّدة منها أنّ المقاطعة ممثلة في مجلس المقاطعات بنائبين، بينما يمثل شبه المقاطعة نائب واحد فقط.
Encyclopaedia (op. cit), p. 342.

(٣) في عام ١٩٧١ أجـري تعـديل على دستور ١٨٧٤ بمـوجـبـه أعطيت المراة ولأول مـرة الحق في الانتـخـاب. أمّا التعديل الأخير الذي أُجري على الدستور السويسري فكان عام ١٩٩١ والذي تمّ بموجبه تخفيض سن الناخب من ٢٠ إلى ١٨ عاماً.
Encyclopaedia Britanica. Volume 11 (op. cit.), p. 349.

فالبرلمان الاتحادي (Assemblee Federale) وهو السلطة العليا في الدولة [1]، هو الذي يختار أعضاء المجلس التنفيذي الاتحادي المكوّن من سبعة أشخاص ولمدة أربع سنوات، كما يختار من بينهم رئيساً للمجلس لمدة سنة واحدة يكون خلالها رئيساً للدولة.

ولا يقف حد سيطرة البرلمان الاتحادي السويسري على السلطة التنفيذية عند اختيار الجمعية الاتحادية للمجلس التنفيذي، بل يتعدّى ذلك إلى حق ذلك البرلمان في بعض الأحيان في حقّه في تعديل وإلغاء قراراته، بل إنّ الدستور الاتحادي السويسري يلزم المجلس التنفيذي الاتحادي بتقديم بيان دوري عن أعماله إلى البرلمان.

وإذا كان للبرلمان الاتحادي سلطة اختيار أعضاء ورئيس المجلس التنفيذي الاتحادي وإصدار الأوامر لهم وتوجيههم، إلاّ أنّه لا يملك حق عزل رئيس المجلس وأعضائه.

وإذا كانت النصوص الدستورية للإتحاد السويسري تقضي بتبعيّة السلطة التنفيذية للبرلمان، فإنّ الحياة السّياسيّة العملية أثبتت خلاف ذلك من خلال ما تتمتّع به السلطة التنفيذية من حرية واستقلال واستقرار.

فأعضاء المجلس الاتحادي الذين يختارون لمدة أربع سنوات، جرت العادة على اعادة اختيارهم عدّة مرات، ممّا يضفي على ذلك المجلس المزيد من الاستقرار والاستمرارية في الكم والقدرة على اتخاذ القرارات بحرية واستقلال. ممّا دفع الفقه الدستوري إلى القول بأنّ نظام الحكم في سويسرا وإن اعتبر من الناحية النظرية نظاماً لحكومة الجمعية، إلاّ أنّه من الناحية العملية أثبت تمتّع السلطة التنفيذيّة بقدر كبير من الاستقلالية والحرية، حتى بات من الصعب القول بأنّ النظام السويسري يمثل نظاما حكومة الجمعية [1].

---

(١) تناط السلطة التشريعية في سويسرا بالبرلمان الاتحادي الذي يسمّى الجمعية الاتحادية Assem- blee Federale . وتتكون هذه الجمعية من المجلس الوطني Conseil National الذي يمثّل الشعب السويسري على أساس عددي ومجلس الولايات Conseil desEtats الذي يمثّل كل ولاية بمندوبين اثنين دون اعتبار لعدد السكان.

المطلب الثالث

تقدير نظام حكومة الجمعية

يتنكّر نظام حكومة الجمعية لمبدأ الفصل بين السلطات، لأنه يقوم من حيث الأصل على اندماج السلطات لصالح البرلمان المنتخب. وبالتالي يبدو هذا النظام ولأول وهلة أكثر ديمقراطيّة من غيره من الأنظمة، لأنه يعطي السلطة المنتخبة (البرلمان) الكلمة الأولى والعليا في ممارسة السيادة واتخاذ القرارات الوطنية المصيرية.

إلا أن الديمقراطية التقليدية تتنكّر أيضاً لمبدأ دمج السلطات ولو كان الدمج لصالح البرلمان المنتخب، لأن استبداد البرلمانات، كما عانت منه بعض الشعوب، كان أشدّ خطورة على الحريّات العامة من استبداد الحكم الفردي بسبب لبسه ثوب الديمقراطية وادعاءاته تمثيل الأمة [1].

وإزاء خصوصيّة الأنظمة التي أخذت بنظام حكومة الجمعية وعدم استمراريّتها لم تتّضح الصّورة الحقيقية لهذا النظام.

من الفقة مَن أيّد نظام حكومة الجمعية، ولكنه كان متحفظاً في تأييده، لأنه يرى أن نظام حكومة الجمعية وهو صورة من صور النظام النيابي يعد من الناحية الدستورية النظرية من نظم الحكم الديمقراطي، لكنه في العمل قد يعكّر النظام الديمقراطي وينحرف إلى نظام استبدادي[2].

ومن الفقه من تنكّر وعارض نظام حكومة الجمعية لأنّه يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات والذي يمكّن السلطات من مراقبة بعضها البعض والحد من مخالفتها للقانون، أو انحرافها، مّما يهدّد حرية الفرد ويزيد من الاستبداد. ثّم ينتهي هذا الرأي إلى أنّ نظام حكومة الجمعية يتضاد مع الديمقراطية الصحيحة[3].

(١) عانت فرنسا وشعبها استبداد البرلمان بعد الثورة الفرنسية وأثناء العمل للدستور ١٧٩١ حيث سيطر روبسبير على شؤون السلطة تحت مظلة البرلمان وإرادة الأمة فانتهكت في تلك الفترة الحقوق والحريّات العامة.

(٢) انظر د. محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٦٨١؛ د. عبدالغني بسيوني: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٢٧٦.

(٣) منهم : د. سيد صبري و د. عبدالحميد متولي، و د. عبدالمنعم محفوظ؛ انظر د. عبدالمنعم محفوظ: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٦٥٢.

ونحن من جانبنا نستطيع القول بأنّ فشل نظام حكومة الجمعية في بعض الدول وعدم قدرته على الحفاظ على مظاهر الديمقراطية الحقيقية فيها لا يدفعنا إلى التسليم المطلق بالانطباع السلبي لهذا النظام. كذلك نقول أيضاً أنّ نجاح النظام السياسي في سويسرا ـ ولا نقول نجاح نظام حكومة الجمعية بسبب المفارقة بين الدستور والتطبيق العملي ـ لا يمكننا التسليم المطلق بالانطباع الإيجابي لنظام حكومة الجمعية. فنظام حكومة الجمعية شأنه شأن أي نظام نيابي يقيم علاقة معينة بين السلطات، فيعلي من سلطة البرلمان المنتخب على السلطة التنفيذية التابعة له، وهو أمر منطقي وطبيعي ومنسجم مع مفهوم الديمقراطية التي تعطي الشعب أو ممثله الكلمة الأولى والعليا في الدولة خاصة في بلد يتمتّع رعاياه بتربية سياسية عالية وطيف سياسي متعدّد الألوان يمكّنهم من انتخاب نواب يمارسون الديمقراطية ولا يحاربونها في ظل نظام يأخذ ببعض مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة كما هو الحال في الاتحاد السويسري[١].

أمّا إذا كنّا نعيش أزمة الديمقراطية، فإنّ هذه الأزمة لا تلتصق بتطبيق معين أو صورة محدّدة، وإنما أزمة الديمقراطية هي أزمة شاملة أعقبت الحرب العالمية الثانية فزعزعت ثقة الشعوب بالديمقراطية بسبب عدم قدرتها على تحقيق آمالها وتطلعاتها والمساواة بين أفرادها، فإنهارت وهيأت الأجواء لظهور أنظمة حكم مطلقة ودكتاتورية، أغلبها جاء بعد ثورات وانقلابات.

يقول العميد دوجي Duguit في توضيح أزمة الديمقراطية «إنّه إذا كان الأجداد والآباء قد أبلوا بلاءً حسناً وجاهدوا وكافحوا طويلاً في سبيل الوصول إلى الديمقراطية بهدف تطبيقها كنظام مثالي للحكم، فهل يقبل الآن أحد أن يفكر لحظة في التضحية بنفسه من أجل الإبقاء على الحياة النيابية القائمة، وقد فترت جذوة النشاط الديمقراطي وأصابه الضعف»[٢].

---

(١) يأخذ الاتحاد السويسري بنظام الأحزاب المتعددة، وعلى الصعيد السياسي العملي الحالي تنافس عام ١٩٩١ على مقاعد الجمعية الوطنية أربعة أحزاب رئيسية هي: الحزب الديمقراطي الراديكالي، والحزب الديمقراطي الاشتراكي، وحزب الشعب السويسري، والحزب الديمقراطي المسيحي. إلاّ أنّ الحزب الكبير الذي حصد ٥١٩ مقعداً من مجموع ٢٠٠ مقعد هو الائتلاف الرابع Fourth Party والذي ما زال يسيطر على مقاعد البرلمان منذ عام ١٩٥٠.
Encyclopaedia Britanica (op. cit.), p. 349.

(٢) عن الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٦٨٣.

الفصل الخامس
التعدّدية الحزبية وأثرها
على الأنظمة السياسية النيابية

المعنى العام للتعدّدية الحزبية هو الحريّة الحزبيّة. بمعنى أنْ يعطي أي تجمّع - ولو بشروط معينة - الحق في التعبير عن نفسه ومخاطبة الرأي العام بصورة مباشرة، على ضوء التناقضات التي يحتويها كل مجتمع من المجتمعات السياسيّة، ليتم من خلاله الوصول إلى خير الأطر التي تسمح بسيادة مفهوم التنافس السياسي من أجل الوصول إلى السلطة أو المشاركة فيها [1].

أمّا المعنى الخاص للتعدّدية الحزبيّة، فهو الذي يشير إلى وجود ثلاثة أحزاب فأكثر، كل منها قادر على المنافسة السياسية والتأثير على الرأي العام من خلال تنظيم ثابت ودائم يكسبها قوة واستقراراً، ويميّزها عن غيرها من التجمّعات المائعة وغير الثابتة التي كثيراً ما وجدناها في دول أوروبا الوسطى بين عامي ١٩١٩- ١٩٣٩، وما زالت قائمة في أغلب دول أسيا وافريقيا وأمريكا اللاتينية [2].

وبالتالي فإذا كانت التعدّدية الحزبيّة تعكس التناقضات السياسيّة والاجتماعية والاقتصادية، فإنها أيضاً ترى أنّ حل أي مشكلة ناتجة عن ذلك، لا يكون إلاّ من

---

(١) J. G. Gumm: Theories of electoral system. Midwest Journal of Political Science II 1958. p. 359.

- Hauriou, Gucquel, et Gelard. ouv. cit. p. 293.

الدكتور حامد ربيع: علم النظم السياسية (على الآلة الكاتبة)، ١٩٨٠، ص٣١٤.

(٢) مرّت الحياة الحزبيّة في الأردن في محطات متباينة نشاطاً وهدوءاً أو إلغاءً إبتداءً من نشأة الدولة الأردنية وحتى الآن. الوضع الحزبي الأردني الحالي ينظمه قانون الأحزاب الأردنى رقم (٣٢) لسنة ١٩٩٢، وهو قانون يفتح المجال أمام التعدّدية الحزبية بكامل عناصرها.

خلال تقابل المصالح والأيدلوجيات التي تقودها تنظيمات ثابتة قادرة على المنافسة السياسيّة من خلال الوسائل الشرعية الدستورية. وبهذه الصفات يتميّز التعدّد الحزبي Multiparty System عن اللاوجود الحزبي Non Parisanship [1].

ويؤثّر نظام الأحزاب المتعدّدة تأثيراً فعّالاً في النظام السياسي الذي يسود فيه، فيطبعه بطابع معينّ يختلف فيه عن الأنظمة التي تسود فيها الثنائية الحزبية، ومن باب أولى نظام الحزب الواحد. كل ذلك يبدو واضحاً على العلاقة بين السلطات ومبدأ الفصل بينها.

هذا، وبالرغم من الانتقادات المختلفة التي وجّهت لنظام الأحزاب المتعدّدة، إلاّ أنّه ما زال شائعاً في كثير من دول العالم المتمدنة. ولعلّ ذلك يرجع كما ذكرنا إلى مختلف التناقضات الأيديولوجية والاجتماعية والاقتصادية الموجودة في هذه المجتمعات، والتي تتمثّل بالتالي على شكل خصومات سياسيّة تدور بين مجموعة منظّمة، يضمن لها نظام الانتخاب السائد القدرة على التشبث بشخصيتها والاستمرار في المنافسة السياسيّة.

وحتى نعطي صورة واضحة عن علاقة النظام الحزبي بالأنظمة السياسيّة الغربيّة، فإنّنا نقسّم هذا الموضوع إلى مبحثين متعاقبين:

المبحث الأول : ونبينّ فيه التعدّدية الحزبيّة والأنظمة السياسيّة النيابية.

والمبحث الثانى: ونبينّ فيه الثنائية الحزبيّة والأنظمة السياسيّة النيابية.

---

(١) Fred Greenstien: The American party system, and the American people. N.J. 1963. p. 127.

المبحث الأول

التعددية الحزبيّة والأنظمة السياسية النيابية

يصعب عادة في نظام الأحزاب المتعدّد أن يفوز أحدها بالأغلبية البرلمانية، الأمر الذي يجعل من الحكومات المعايشة لهذا النظام، حكومات ائتلافية ضعيفة تتكوّن من عدّة أحزاب، وذلك لحاجتها لأغلبية برلمانيّة تمكنها من تشكيل حكومة، ثمّ البقاء والاستمرار في الحكم [1].

ويختلف تأثير الأحزاب على صاحب السلطة التنفيذية باختلاف نظم الحكم. فحيث يكون نظام الحكم برلمانياً، فإنّ رئيس الوزراء الذي لا يجد في البرلمان أغلبية يرتبط بها حزبياً، تقويه وتبرّره، فإنّه يبقى ووزراؤه تابعين للبرلمان، مهمّتهم فقط تنفيذ ما تصل إليه مجموعة الأحزاب المؤتلفة من قوانين وما تملي عليهم من برامج، ليصبح البرلمان في هذه الحالة صاحب السلطة، ويتحوّل الوزراء إلى مجرّد مندوبين يمارسون الحكم وفق ما يصدره إليهم البرلمان من أوامر وتعليمات، الأمر الذي يقرّب هذا النظام من حكومة الجمعية، مثلما حدث تماماً للنظام البرلماني الفرنسي في ظل الدستور الفرنسي الصادر عام ١٨٧٥ [2].

فقد أدّت كثرة الأحداث وتعدّدها في فرنسا إلى استحالة قيام أغلبية برلمانية متجانسة، مّما أدّى إلى فشل النظام البرلماني وانقلابه إلى نظام أقرب إلى حكومة الجمعية.

فحيث تتعدّد الأحزاب، يتعذّر انفراد حزب واحد بالحكم، وبالتالي تصبح الحكومات ائتلافيّة، تضمّ أحزاباً مختلفة لا تتلاءم مع أصول النظام البرلمانى وما يفرضه من تضامن بين أعضاء الوزارة.

فتقرير السياسية العامة للحكومة البرلمانية يكون من سلطة مجلس الوزراء، وإذا

---

(١) الدكتور سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق)، ص٥٧٦.
انظر كذلك: الدكتور عبدالحميد متولي: نظام الحكم في إسرائيل (المرجع السابق)، ص٢٠٤.

(٢) الدكتور سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق)، ص٥٧٨.
انظر كذلك: الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسيّة (المرجع السابق)، ص٣٣٩.

لم يكن هذا المجلس متجانساً، فإنّ يستحيل عليه وضع سياسة ثابتة منسجمة. كما أنّ الوزارة الائتلافية تكون قصيرة العمر بسبب كثرة ما يحدث من خلافات واسعة بين الأحزاب المكوّنة للوزارة، مّما يعرّضها بصورة دائمة إلى الانهيار، لذا يوصف النظام البرلمانى الذي يعايشه التعدّد الحزبي بعدم الاستقرار الوزاري (١).

أمّا عندما تتعدّد الأحزاب السياسيّة في ظل نظام رئاسي، فإنّ رئيس الجمهورية - خاصة إذا تميّز بشخصية أكثر من تميّزه بحزبه - يستطيع أن يكتسب نفوذاً وتأثيراً ضخمًا على سير العملية السياسيّة.

هذا بالإضافة إلى سلطاته الواسعة التي يمنحها إيّاه النظام الرئاسي، في الوقت الذي يكون فيه البرلمان مفكّكاً وضعيفاً بسبب توزيع مقاعد البرلمان ما بين الأحزاب وعدم تماسكها(٢).

ويزداد نظام التعدّد الحزبي تأثيراً على الفصل بين السلطات بزيادة درجة الجمود وعدم المرونة التي تتّصف بها غالباً الأحزاب السياسيّة في حالة التعدّد، وهذا بدوره له أثران:

- أثر على السلطة التشريعيّة (البرلمان)، حيث يزيد من سلطان الحزب على نوابه، وذلك راجع إلى علاقة التعدّد الحزبي بنظام الانتخاب النسبي ذي الدوائر الانتخابية الواسعة التي تفقد النائب صلته بالناخبين وتقوّي نفوذ الحزب عليه، مّما يشعره دائمًا بأنّه مدين للحزب الذي رشّحه ودعمه في الانتخابات. لذلك فهو يعدّ نفسه ممثلاً للحزب أكثر مّما يعدّ نفسه ممثلاً للدائرة الانتخابية(٣).

(١) وكما انحرف النظام البرلمانى ناحية حكومة الجمعية في فرنسا في عهد الجمهورية الثالثة (١٨٧٥-١٩٤٠)، فقد مال أيضاً إلى ذلك في عهد الجمهورية السابقة (١٩٤٦-١٩٥٨). وكان عدم استعمال حق الحل من قِبَل الحكومة سبباً يضاف إلى تعدّد الأحزاب في ضعف الحكومة وسمة تميّزها في هذه الظروف. لمزيد من التفصيل راجع: الدكتور عبد الحميد متولي: نظام الحكم في إسرائيل (المرجع السابق)، ص٢٤٩.

(٢) Hauriou, Gicquel, et Gelard, (ouv. cit). p. 282.
Duverger: Les Partis Politiques, (ouv. cit). p. 452.
انظر كذلك: الدكتور طعيمة الجرف: نظرية الدولة (المرجع السابق)، ص٦١٣.
الدكتور الشافعي أبو راس: التنظيمات السياسيّة الشعبيّة (المرجع السابق)، ص٣٨٦.

(٣) راجع: الدكتور عبدالحميد متولي: نظام الحكم في إسرائيل (المرجع السابق)، ص٨٠.

– الأثر الثـاني والذي يترتّب على جمود الأحزاب وسيطرتها على رجال السلطة في حالة التـعـدّد، مـا ينعكس على ضـعف التماسك الائتـلافي لمجـموع الأحزاب، سواء كانت في الحكم أم في المعـارضة، وايجاد فصل آخر للسلطات يقوم على مستوى أفقي من خلال اسـتئثـار كل حـزب بوزارة أو أكـثر من الوزارات، ممّا يؤدي إلى جعل مجلس الوزراء شـبيـه باجـتماع كبار الاقطاعيين تحت السلطة الأسمية لرئيس مجلس الوزراء. فلا يتركّز تفكيره وسـعيه لرسم وتنفيذ السياسة العامة للدولة، بقدر ما يهمه جمع شتات المجلس ومحاولة التـوفيق بين أعضائه، ضماناً لبقاء الوزارة واستمرارها في الحكم.

وسيراً مع مـضـمـون هذا التـقـديم العـام للعـلاقة بين التعدّد الحزبي وكل من النظامين البرلماني والرئاسي، يتـبينّ لنا أنّه حـتى نضـفي على هذه العـلاقـة شـيئاً من الوضوح. فإنّنا نقسّم هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول : ونتناول فيه الحكومة (الوزارة) والتعدّدية الحزبيّة.

المطلب الثاني: وندرس فيه المعارضة والتعدّدية الحزبيّة [1].

---

(١) الدكتور الشافعي أبو راس: التنظيمات السياسيّة الشعبيّة (المرجع السابق)، ص٣٧٦. ولمزيد من التـفـصـيل راجع: الدكـتور عثمان خليل والدكتور سليمان الطماوي: موجز القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص٢٠٧. الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٣٤٠.

المطلب الأول

الحكومة والتعددية الحزبية

يتميّز النظام البرلماني عن النظام الرئاسي بخصائص متعدّدة، ذكرناها ونحن نقدّم هذا الكتاب من الدراسة[١].

ومن جملة هذه الخصائص تبينّ لنا أنّ الحكومة (الوزارة) هي المحور أو القاعدة التي يقوم عليها النظام البرلماني. فهي الجهاز الفعّال في السلطة التنفيذية، وهي المسؤولة أمام البرلمان، وهي التي تملك حق حل البرلمان.

ومع أهمية هذا الجهاز وخطورته، إلاّ أنّنا نراه في ظل تتعدّد فيه الأحزاب ـ كما أسلفنا ـ يبدو مفكّكاً غير منسجم، وذلك لتكوينه الائتلافي، الذي يزيده تعقيداً وعدم استقرار.

لذا سنبينّ في هذا المطلب موضوعين: الموضوع الأول وهو المساوىء التي تترتّب على الحكومات الائتلافية بصورة عامة، والموضوع الثاني عدم الاستقرار الوزاري الذي يصاحب التعدد الحزبي في ظل النظام البرلماني. وكل موضوع من هذين الموضوعين سنبحثه في فرع مستقل.

---

(١) هذه الخصائص:

* ثنائية الجهاز التنفيذي. رئيس الدولة يسود ولا يحكم، والوزارة هي الطرف الرئيسي الفعال.
* المسؤولية السياسية للوزارة أمام البرلمان.
* التوازن بين البرلمان المنتخب والحكومة التي تستطيع حله.

انظر بالتفصيل ما بيناّه سابقاً ص.... وانظر كذلك:

الدكتور سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق)، ص481. الدكتور عبدالحميد متولي والدكتور سعد عصفور والدكتور محسن خليل: القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص١٤٧. الدكتور طعيمة الجرف: نظرية الدولة (المرجع السابق، ص٥٩١. الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسيّة (المرجع السابق)، ص٢٣٣.

الفرع الأول

الحكومة الائتلافية : مساوئها

إذا تـعـدّدت الأحـزاب فإنّه يصـعب على احـداها تكوين أغلبـيـة برلمانيـة تقـويه وتعـضـده، ليـتمكن من تشكيل وزارة متجانسة قوية تستطيع أن تتحمّل تيارات النقد والأسئلة والاسـتجوابات التي تصل إلى طرح الثقة به وبوزارته.

لذا تعـمل الأحـزاب في هذه الحالة إلى إقامة بعض التكتلات داخل البرلمان من أجل دعم أحـد الأحزاب القويةرليتمكن رئيسه من تشكيل وزارة توزع الوزارات على أعضاء هذا الإئتـلاف، كلٌ حـسب أهميّتـه وعلى ضـوء مـا أحرزته من مقاعد في البرلمان. لذا توصف هذه الحكومات بالإئتلافية.

الحكومات الإئتلافية مصدر ضعف قومي :

وأهم مـا تنعت به الحكومـات الإئتـلافية في النظم البرلمانية أنها مصدر خطير من مصادر الضعف القومي.

فـالجمود الذي تتصف به الأحزاب السياسية في ظل نظام التعدد الحزبي، ينعكس على رجـالها الذين بعـثت بهم إلى كراسي السلطة. وهذا بدوره يسبب الإحتكاك المستمر سـواء بين أعـضـاء البرلمان أو أعـضـاء الحكومـة. لذا تتهم هذه الوزارات دائمًا بأنها عاجزة عن إتخاذ القرارات السياسية القوية.

المساومات النفعية :

تجـري الأحـزاب السـيـاسـيـة مساومات تمهيدية من أجل الإشتراك في الإئتلاف الحكومي. كل يعـرض مطالبـه ويبين وجهة نظره في أي مسألة من المسائل التي يراها جديرة بالأهمية.

لذا فكثير من الأحـزاب تسـتـغل هذه المسـاومات لغرض مطامعها وأخذ تعهد من رئيس الإئتـلاف بالعـمل على تنفـيـذ خطة معينة، فيما لو تم هذا الإئتلاف وتشكل به المجلس الوزاري. هذا السلوك الذي تسلكه الأحـزاب عـادة في مثل هذا الحال يؤدي إلى تأخير تشكيل الوزارة الإئتلافية.

لذا، فإن المساومات النفعية الطويلة، والتي تسبق تكوين الإئتلاف وتمهد له، لا تعطي عملية تأليف الوزارة - كما يصفها الفقه - إلا صبغة السلوك السياسي الذي لا مبدأ له [١].

سيطرة بعض الأحزاب الصغيرة :

يضمن نظام الانتخاب النسبي - كما رأينا - تمثيل الأحزاب الصغيرة في البرلمان. فيلاحظ أن تشكيل الوزارات الإئتلافية قلّما يتم دون اشتراك هذه الأحزاب. فبعض هذه الأحزاب يريد أن يثبت وجوده وأيديولوجيته، خاصة إذا كان ذا فكر أو مذهب. لذا فكثير ما تنشأ الخلافات ما بين الأحزاب وبين الوزارة الإئتلافية - وغالباً في ظروف صعبة - مما يؤدي بالثانية إلى موقف حرج قد تستسلم فيه لهذه الأحزاب فتزيد من سيطرتها.

أما في حالة رفض الإئتلاف الحكومي لسياسة بعض الأحزاب الصغيرة وما تميله من شروط ومطالب، فيقرر عدم استسلامه حتى ولو أدى بالإئتلاف إلى الإنهيار بسبب فقدانه للأغلبية المطلوبة في البرلمان وتقرير حجب الثقة عنه[٢].

الفرع الثاني

عدم الإستقرار الوزاري

اختلفت الآراء حول تقييم نظام الأحزاب المتعددة. فمنهم من انتقده بشدة، ومنهم من أبرز ميزاته، حيث يعكس بشكل صحيح وحقيقي كافة اتجاهات الرأي العام والمجتمع. ولذا فهو يؤكد المبادىء الديمقراطية أكثر من غيره من الأنظمة الحزبية. فطالما كان الحكم للشعب، فإن لكل جماعة منه أن تعتنق ما تشاء من آراء وتدافع

---

(١) Often long, devious and brazen coalition bargining has given the process of forming a cabinent a color of unprincipled political behaviiour.

انظر الدكتور عبد الحميد متولي: نظام الحكم في اسرائيل (المرجع السابق) ص ٢٥٣.

(٢) لمزيد من التفصيل وخاصة الإئتلاف الحزبي في سويسرا راجع:
الدكتورة نبيلة عبد الحليم (المرجع السابق) ص ١٦٩ـ ١٨٥.

بالطرق القانونية عن معتقداتها، وأن تحاول كسب الأنصار والوصول إلى مقاليد الحكم، بالإضافة إلى ما يوفره هذا النظام من مجالات واسعة للناخب في الإختيار أو الإنتماء السياسي (١).

ومع ذلك فقد وجهت لنظام التعدد الحزبي انتقادات، وهي بصفة خاصة تتعلق بمعايشة هذا النظام للنظام البرلماني.

ففي ظل هذين النظامين ـ يصعب كما ذكرنا ـ على أي من الأحزاب المتنافسة احراز الأغلبية المطلقة للمقاعد البرلمانية، الأمر الذي يترتب عليه ضرورة تشكيل وزارة إئتلافية مع ما يصاحبها من تعقيدات وتوزيع للمسؤوليات وعدم استقرار وزاري نتيجة لإختلاف مصالح كل حزب من هذه الأحزاب، وسعيه لتحقيقها ولو على حساب الحزب الآخر، أو حتى على حساب الصالح العام. وهو ما يزيد هذا التآلف ضعفاً، ويجعله عرضة للإهتزاز والإنهيار (٢).

ولا تقتصر المساوىء والأضرار الناتجة عن التعدد الحزبي على عدم الإستقرار الوزاري في ذاته، بل تمتد إلى ما ينتج عن ذلك من الناحية الإدارية والسياسية.

فمن الناحية الإدارية، يؤدي عدم الإستقرار الوزاري بالوزير (وهو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته) إلى أن يترك الوزارة أحياناً قبل أن يتاح له الوقت الكافي لتنفيد السياسة العامة للحكومة، بل حتى مجرد الإلمام بالمسائل التي تتطلب منه انجازها. وهذا يؤدي بطبيعة الحال إلى اختلال أعمال الإدارة، وشل المشروعات العامة، وتكبيد الخزانة العامة كثيراً من النفقات على مشروعات قد لا تتم بسبب عدم موافقة الحكومة

---

(١) Austin Ranney: The governing of men op. cit., p. 269.
انظر كذلك: سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق)، ص٥٧٦.

(٢) ولقد تجلّ عيب تعدّد الأحزاب بصور واضحة في فرنسا في ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة، حيث لم تكن الوزارة تمكث في الحكم إلاّ شهوراً معدودة، وكانت القرارات لا تتخذ إلاّ بعد مشاورات معقّدة وشاقة، ممّا كان له بالغ الأثر في عدم الاستقرار السياسي والفوضى التي لحقت بفرنسا في هذه الفترة. انظر:
الدكتور سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق)، ص٥٧٧.
انظر كذلك: الدكتور محمد المجذوب: دراسات في السياسة والأحزاب (المرجع السابق)، ص٣١٨.
الدكتور عبد الحميد متولي: نظام الحكم في إسرائيل (المرجع السابق)، ص١٤٣.

الجديدة عليها. حدث ذلك في بناء حصون ماجينو Mgino التي كلفت الحكومة الفرنسية أكثر من ألف مليون من الجنيهات قبل الحرب العالمية الثانية دون اتمامها أو الإستفادة منها [1].

أما من الناحية السياسية: فهي التي تترتب من إجراء فقدان الوزراء للشعور بالمسؤولية بسبب عدم توافر روح الإستقرار الوزاري الذي يدعوهم للاستمرار بالعطاء والعمل. وخاصة إذا ما علمنا أن سقوط الوزارة يعفي الوزير من المسؤولية السياسية عن تصرفاته في الوزارة المستقيلة، حتى ولو اشتراك في الوزارة الجديدة [2].

كذلك فإن عدم التجانس الوزاري يجعل رئيس الوزراء في مركز دقيق وصعب. فهو غير واثق من تابعيه -أعضاء الوزراء- إذ أنهم يستطيعون أن يخذلوه في أي وقت من الأوقات، ولا غرابة. فهو دائمًا مهتم بالحفاظ على وزارة مترابطة قائمة، أكثر من اهتمامه بإدارة شؤون الدولة. فالحفاظ على بقاء الوزارة بالنسبه له يبدو أكثر أهمية من المصلحة القومية العامة. كل ذلك يؤدي إلى خلق نوع من التصنيع في السياسات العامة التي ينتهجها مجلس الوزراء، مّما يوسّع من ميدان التهريج والانحراف والمجاملة، فيدفع بسياسة الدولة إلى نوع من اللاطبيعية [3].

جمود الأحزاب :

وفي جوّ تتعدّد فيه الأحزاب، يبرز الفقه ظاهرة هامة تدور حول ميل الأحزاب في

---

(١) الدكتور الشافعي أبو راس: التنظيمات السياسية الشعبية (المرجع السابق)، ص٦٩.
انظر كذلك: Leon P. Baradat: Political Ideologies, op. cit., p. 136

(٢) الدكتور عبدالحميد متولي: أزمة الأنظمة الديمقراطية (المرجع السابق)، ص٤٧.
انظر كذلك:

Sir Erinest Barker: Political Parties and Party system in Braitaink op. cit., p. 197.

Leon P. Baradat: op. cit., p. 135.

(٣) إذا استثنينا حزب المؤتمر في الهند، فإنّه في ظل هذا النظام لا يستطيع اي حزب الحصول على أغلبية مطلقة داخل البرلمان، ليتمكن بعدها من تشكيل وزارة متجانسة من رجال الحزب.

Curtis, (M.): Comparative government and Politics, op. cit., p. 160.

Ranney, (A.): The governing of men, op. cit., p. 353.

الدكتور وحيد رافت ووايت إبراهيم: القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص٢٨٣.

ظل هذا النظام إلى الجمود، الذي يتبعه نظام صارم يفرض على الأعضاء، فيحرمهم من حرية التعبير عن رأيهم الشخصي، وبالتالي يحولهم إلى مجرّد آلات ناطقة لمشيئة القادة والقائمين على زعامة الحزب. هذا لا ينعكس فقط على النواب، بل يمتدّ إلى الوزراء أنفسهم، حيث يلتزمون بتنفيذ إرادة الحزب الذي كان وراء ترشيحهم للمنصب. فيضطر الوزير إلى ملء المناصب الرئيسية في وزارته من أنصار الحزب ومؤيديه. وهذا بدوره يؤدي إلى تنازع الأحزاب على الوزارات الرئيسية، مما يسبّب كثيراً من المشاكل التي غالباً ما تكون وراء تعطيل تشكيل الوزارات مدداً طويلة، كما حدث في فرنسا وإيطاليا ومصر في أواخر حياة دستور ١٩٢٣ (١).

انحرافات الأحزاب :

تبقى الأحزاب السياسية في إطار المشروعية العامة، ما دامت تؤدي أدوارها داخل الصالح العام المنظم بالقوانين واللوائح والقرارات، والتي يفترض فيها أن تكون ملبية لإحتياجات الأفراد، ومعبرة عن آمال الرأي العام.

ولكن هل تبقى الأحزاب السياسية دائمًا بهذا الإطار المثالي؟

إنّ الأحزاب السياسية بمثل ما تعبر عن الرأي العام، فهي وليدته. ولذلك يجب أن تستغل لخدمته والتعبير عنه، لا أن تصبح أداة للعبث بالعقول، أو أن يكون هدفها تعميق الخلافات والتفرقة بين الإتجاهات.

لذلك فما دامت الأحزاب تؤدي دورها ضمن مبدأ المشروعية والصالح العام، فإنها تبقى مثالية بعيدة عن النقد. وهذا هو الوضع العادي لما يجب أن تكون عليه هذه المؤسسات.

وانحراف الأحزاب السياسية لا يعني مخالفة النظام العام. لأن للأحزاب مبررات للوجود، وممارسة التعبير عن الرأي واجتذاب الإتجاهات وتعميق مفهوم التفكير المشترك عند الجماهير، من خلال أيديولوجية معينة ـ في أغلب الأحيان ـ فإذا ما أغفل

---

(١) الدكتور سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق)، ص٥٧٨.
انظر كذلك: الدكتور الشافعي أبو راس: التنظيمات السياسية الشعبية (المرجع السابق)، ص٢٥٦.

الحـزب هذه المفـاهيم والواجـبـات، وتعـدى حدود هذه الأيدولوجية، لا يعتبر منحرفاً فحسب، بل غير مشروع Illegal.

فما هو الإنحراف إذن ؟

الإنحـراف هو الخـروج عن إطار العـام لمقـتضيات وآمال الرأي العام، عن طريق تبني بعض الوسـائل الذاتيـة لبلوغ هدف خـاص أو تحقيق مصالح شخصية لبعض الأعضاء. ففي هذه الحالة يتحول الحزب كما يقول الفقيه الفرنسي بيردو Burdeau من وسيلة لتنشيط التأملات الفردية، إلى أداة للعبث بالعقول (١).

والأحـزاب السـيـاسـيـة بإنحـرافـهـا هذا، قد تكون مدفونة باعتبارات شخصية لزعامتها وقادتها، كما هو الشأن في التنظيمات الفاشية لكل من الحزب النازي الألمانى والحـزب الفاشستي الإيطالي، وكانت إلى عهد قريب ـ مع الإختلاف في الطبيعة والهدف ـ قـائمـة في مصر قبل ثورة ٢٣ يولوي ١٩٥٢، وحلهـا بقـرار الثورة الصادر في ١٦ يناير ١٩٥٣ (٢). وكما هو الحال في الأحزاب القائمة في الأردن في الوقت الحاضر.

وليـست الإعـتبارات الشـخصية وحدها هي سبب انحراف الأحزاب عن أهدافها في تنقـيـة وتوجـيـه الرأي العام، بل قد تكون المثالية الحزبية نفسها عند بعض الأحزاب سبباً من أسباب الإنحراف الجزئي.

(١) Burdeau, (G). Traite de science Polntiques, Tome III (ouv. cit), p. 279.

(٢) انظر الدكتور محمود حلمي: ثورة ٣٢ يوليو ١٩٥٢. الطبعة الأولى، ١٩٧٠، ص٢٠٤ وما بعدها.
أمّا بعض الأحـزاب العـربيـة عـامـة واللبنانيـة خـاصـة -بالرغم من إنصافها بوصفها بطابع الشـخـصـية، إلاّ أنّ الحقيقة تدل على أن شخصيتها هذه تخفي وراءها الكثير مما كان سبباً في تمزّق الأمـة العـربيـة الإسـلامـية في مطلع القرن العشرين وقبله. وما زالت تمثّل قلاعاً لخدمة الامبرياليـة والشـهـوات العـدوانية التي تلازم دول الشرق والغرب على حد سواء. انظر: الأستاذ جوزيف طانيوس: الكتائب اعرفوهم أولاً. مقال بمجلة الطليعة. يوليو ١٩٧٥، ص ص٧٩-٩٠.
وأهم الأحـزاب اللبنانيـة: الحـزب القـومي السـعدي، وحزب الاتحاد الدستوري، وحزب الكتلة الوطنيـة، وحـزب الكتائب، وحزب النجادة، وحزب النداء القومي، والحزب التقدمي الاشتراكي، وحـزب الوطنيين الأحـرار، والحـزب الديمـقـراطي، والحـزب الشـيـوعي، وحزب البعث العربي الاشتراكي. لمزيد من التفصل راجع:
الدكتور محسن خليل: النظم السياسية والدستور اللبناني (المرجع السابق)، ص٨٩٦.
الدكتور حمدي الطاهري: سياسة الحكم في لبنان ١٩٦٦ (رسالة) ، ص٢٤١.

فـالأحـزاب السـيـاسـية كما يقول بيردو ـ «ليست جمعيات همها الوحيد البحث المجـرد والوقـوف مـوقف اللامـبـالاة من بعـضـهـا البـعض، وإنما غرضها السلطة، ومناقـشة الأحزاب الأخرى، بتبنيها البدائل المختلفة التي قد توافق أولا توافق اتجاهات كـثيرة للرأي العام». بل أكثر من ذلك، أنها تعمل أحياناً على تقوية الخلاف في حركتها، وإلا فإنها توصف كما يقول بيردو ـ بالشلل والعقم [١].

وليـست الخطورة في النهـاية مـقصورة على تجسيد وتمثيل الخلاف وتبنيه داخل الرأي العام، ولكن في الإدعاء بشمولية هذا التمثيل. لأن المعنى الحزبي لا يتأكد وتتحد مـعالمه، إلا بوجود أحزاب أخرى معارضة، كل منها يتحمل مسؤوليات هذه الخلافات في سعيه لتحقيق الكسب السياسي المقصود [٢].

المطلب الثاني

المعارضة والتعددية الحزبية

تختلف طبـيـعـة المعـارضة ومن ثَمّ دورها في نظام التعدد الحزبي عنها في نظام الثنائيـة. فـحـيث تتَسم المعـارضـة في نظام الثنائيـة الحـزبيـة بالفـعاليّة والوضوح والاعتدال، فإنّها تبدو على غير ذلك في نظام الأحزاب المتعدّدة.

وطبـيـعـة المعـارضـة من حـيث القـوة والوضوح، أو الضعف والتعقيد لا تتأثر بالنظام الحـزبي السـائد فـحسب، بل أيضاً بالبعد الأيديولوجي. لذا سنقسم دراستنا لهذا المطلب إلى فـرعين: الفـرع الأول: ونبينّ فـيـه النظام الحـزبي والمعارضة. والفرع الثاني: ونبينّ فيه البعد الأيديولوجي والمعارضة.

---

(١) Burdeau, (G): Traite de science politiques. Tome III (ouv.cit) p. 279.

(٢) من أهم الدول التي يسـود فيها نظام التعدد الحزبي في الوقت الحاضر: بلجيكا، كندا، الدنمارك، فنلندا، المانيـاالغربية، ايطاليا، فرنسا، اليونان، ايسلندا، الهند، اسرائيل، اليابان، لبنان، لكسمبرج، المكسيك، النرويج، سويسرا، هولندا، ايرلندا، السويد، والأردن.
Ency clopaedia Britannica, Book of the year, 1980. London. New York, p. 577.

الفرع الأول

النظام الحزبي والمعارضة

الأنظمة الحزبية في العالم المعاصر لا تتعدّى ثلاثة، بيّناها سابقاً، وهي نظام الحزب الواحد، نظام الحزبين أو كما يطلق عليه أحياناً نظام الثنائية الحزبية، وأخيراً نظام الأحزاب المتعدّدة أو نظام التعدد الحزبي.

والكلام عن المعارضة في ظل نظام الحزب الواحد تناولناه بالتفصيل في مؤلّفنا المتخصص، حيث قلنا فيه أنّ ما يسمّى بالنقد والنقد الذاتي، لا يتطابق من قريب أو بعيد مع مفهوم المعارضة الخارجية الحرّة المأخوذ بها في الديمقراطيات الغربية. أمّا المعارضة بمفهومها السليم، فقد أخذت بها وشجعتها الأنظمة النيابية الغربية سواء منها ما تبنّى نظام التعدّد الحزبي أو نظام الثنائية الحزبية، وإنْ كانت تختلف طبيعتها كما ذكرنا في الأولى عنها في الثانية.

فكما تتميّز حكومات الحزبية المتعددة بضعفها وتفككها وعدم تماسكها، فإنّ المعارضة أيضاً تتألّف من عناصر مختلفة، بل أحياناً متنافرة لا يجمعها سوى بعدها عن الحكم، ومحاولة النيل من الحكومة الائتلافية. فلا تصل المعارضة في ظل نظام التعدّد إلى القوة والانسجام اللتين تتميّز بهما المعارضة في نظام الثنائية الحزبية، وذلك بسبب افتقار الأولى لجهاز واحد يقوم بهذه المهمة.

وجانب المقارنة بين المعارضة في نظام الثنائية ونظام التعدّد لا يقتصر على وجه القوة فحسب، بل أيضاً يتناول مدى الاعتدال والوضوح في كلا النظامين.

فالمعارضة في النظام الحزبي الثنائي وبرغم ضخامة وقوة جهازها في مواجهة الحزب الحاكم، إلاّ أنها تتّخذ طابع الاعتدال في النقد والاستعداد لتقديم البدائل الواضحة، التي ترى أنها قادرة على القيام بتنفيذها في المستقبل فيما لو تسلّمت زمام الحكم.

أمّا في نظام التعدّد الحزبي فالحال ينعكس تماماً، حيث لا ترى المعارضة أي حرج أو شعور بالمسؤولية أمام الرأي العام فيما لو قصرّت في تنفيذ الوعود التي قطعتها

على مجموع الناخبين أثناء انتقاداتها للحزب أو الأحزاب الحاكمة. وبالتالي تأتى انتقاداتها حادة وعنيفة، بالإضافة إلى ما تتّصف به من غموض وعدم وضوح بسبب تعدّد أطرافها من جهة، وضعف الخط الفاصل بينها وبين الحكومة من جهة أخرى [(١)]

ومّما يزيد المعارضة في ظل نظام الأحزاب المتعدّدة غموضاً وعدم تحديد طبيعتها المزدوجة التي تضع الحزب الحاكم أمام نوعين من المعارضة. المعارضة الخارجية التي تمارسها أحزاب الأقليّة الخارجة عن الائتلاف الوزاري، والمعارضة الداخلية والتي يقودها مجموعة الأحزاب المؤتلفة مع الحزب الحاكم، حيث توجّه إليه الانتقادات من حين لآخر، ليس هذا بهدف التصحيح أو الدعوة التي تبني برنامج معينّ، بقدر ما يهدف إلى تحميله مسؤوليات الأخطاء التي قد تقع فيها الحكومة الائتلافية[(٢)].

المعارضة المتقطعة :

إذا كان عدد الأحزاب يلعب الدور الرئيسي والهام في تحديد دور وطبيعة المعارضة، فإنّ لبعض التحالفات الحزبية واتساع قواعدها أثراً في ذلك، وإنْ لم يرقَ إلى نفس التأثير العددي في هذا المجال.

فالدور الذي تؤدّيه المعارضة من خلال حزب صغير مثلاً، ذي قاعدة صغيرة وضيّقة، ليس بنفس الدور الذي يؤدّيه حزب ذو قاعدة عريضة تضم مصالح واتجاهات متعدّدة.

فالمعارضة التي يقودها الحزب الصغير ـ إنْ صحّت التسمية ـ تتّصف غالباً بالصلابة والجمود وعدم الاتزان، نظراً للطبقة الواحدة التي تمثله. ذلك بعكس الحزب الكبير ذي القاعدة الواسعة التي.تضم المصالح المتعدّدة التي تخفّف من تهوره وجمود مواقفه تجاه الحزب الحاكم.

---

(١) Duverger (M), Les partis Politiques (ouv. cit.), p. 456.
الدكتور كمال الغالي: مبادىء القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص٣٧٩.

(٢) لمزيد من التفصيل راجع: الدكتور الشافعي أبو راس: التنظيمات السياسية الشعبية (المرجع السابق)، ص٣٩٩.
الدكتورة سعاد الشرقاوي: النظم السياسية في العالم المعاصر (المرجع السابق)، ص١٤٧.

والحزب ذو القاعدة الضيّقة يتّسم غالباً بالتصلّب في مواقفه بعكس الحزب المركّب الذي يبدو مرناً ومعتدلاً وأكثر اتزاناً.

وإزاء تعدّد المصالح والطبقات داخل بعض الأحزاب ذات القواعد الواسعة، فإنها تحاول دائمًا استرضاء كافة الاتجاهات باستخدام نوع من المعارضة التي تعبّر فيها عن احتياجات وأماني كل طائفة أو طبقة من هذه الطوائف والطبقات أو المصالح. وتسمّى لذلك بالمعارضة المتقطعة Opposition Cloisonnee ، أو كما يسمّيها البعض بالمعارضة الطائفية، دلالة على الاعتبارات المتعدّدة التي يجب أن تراعيها هذه المعارضة. فلا مانع مثلاً أن يوجد في آن واحد اتجاهات متعدّدة أحدها يدافع عن الفلاحين مطالباً بزيادة أسعار الغلال الزراعية. والآخر يدافع عن العمال مطالباً بتحديد أسعار المواد الغذائية أو تحديد ساعات العمل، والثالث يدافع عن التجارة وأصحاب العمل مطالباً بحرية العمل حسب المبدأ الليبرالي المشهور «دعه يعمل دعه يمر» وعدم تدخّل الدولة وهكذا... ولكن بشرط عدم تجاوز الإطار العام الذي يمثّله الحزب [(١)].

الفرع الثاني

البعد الأيديولوجي والمعارضة

للأحزاب السياسية كما ذكرنا تقسيمات عدّة ومختلفة باختلاف الزاوية التي ينظر منها إلى هذه الأحزاب. من هذه التقسيمات ما يقوم على فكرة العقيدة أو المذهب أو - إنْ صحّ تعبيرنا - البعد الأيديولوجي. فكان منها ما يقوم على مذهب معيّن Co-hoerenie dectrine له أصوله وقواعده تفسّر ما هو قائم وتبيّن ما سيكون. ومنها ما لا يقوم على مذهب أو عقيدة معيّنة، وإنّما على معالجة مسألة من المسائل أو بغية كسب الانتخابات للوصول إلى السلطة دون ارتباطه بأي مذهب أو مبدأ[(٢)].

---

(١) Duverger (M), Les partis Politiques (ouv. cit.), p. 456.

(٢) الدكتور سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق)، ص٥٧٠

وبنفس معيار البعد الايديولوجي Ideoiogical Dimention ذهب الأستاذ ديفرجيه إلى تقسيم الاحزاب إلى ثلاثة، بتمييزه بين ثلاثة أنواع من التنافس الحزبي في هذا المجال:

تنافس بلا مبادىء Une lutte sans principes

وتنافس على مبادىء ثانوية Une lutte sur des principes seconds

وتنافس على مبادىء أساسية Une luttes sur des principes fondamentaus [(١)]

أمّا النوع الأول وهو التنافس بلا مبادىء، فأوضح ما يمثّله هو الصراع الحزبي الذي يقوده كل من الحزب الديمقراطي والحزب الجمهوري في الولايات المتحدة الأمريكية. على اعتبار أنّ الهدف النهائي لكل منهما هو الوصول إلى السلطة سواءً بدفعه لمرشحين تجاه البرلمان، أو سعيه لاحتلال البيت الأبيض حسب قاعدة «أخل لي المكان لكي أحتلّه»[(٢)].

ومع كثرة الانتقادات التي توجّه إلى طبيعة التنافس الحزبي الأمريكي الذي لا يتبنّى في مضمونه أي مبدأ من المبادىء الذي يمكن الناخبين التمييز به من خلال اختيارهم لاحد الحزبين، فإنّ البعض يحاول الدفاع عن هذا الحال على اعتبار أنّ المبدأ يؤدّي إلى التشدّد، والتشدّد يؤدّي بدوره إلى تكثيف النزاع المتّسم بالعنف. ومثل هذه السياسات ـ على حد قول هذا الرأي ـ تهدّد الحياة السياسية في الولايات المتحدة التي كان وما زال أساسها المصالحة وتكثيف الجهود من أجل الوحدة لتناسي الانشقاقات التي كادت أن تؤدّي بالبلاد في بعض الأوقات إلى الهاوية[(٣)].

فالحياة الحزبية إذن في ظل هذا المناخ السياسي تبقى معتدلة وهادئة، بعيدة عن أي تعصّب أو تطرّف، الأمر الذي يضاف كميّزة للنظام السياسي الأمريكي، وإنْ كان

---

(١) Burdeau (G), Traite de science politique. Tome VIII, 1974, p. 251.

(٢) الدكتور ادمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام (المرجع السابق)، ص٦٤٤.
انظر كذلك : W. Murphy and N. Danielson: American Democracy, op. cit., p. 174.

(٣) John C. Pierce: Party Identification and the changing role of Ideology in American politics. (Article) from public opinion, op. cit., p. 114.

يحرم المعارضة من معناها الحقيقي[١].

ويمثّل الصراع الحزبي السائد في بريطانيا والمانيا الغربية والبلاد الاسكندنافية، النوع الثانى من التنافس الحزبي، حيث يأتي تقسيم الأحزاب متطابقاً مع الانقسامات العقائدية والاجتماعية في البلاد.

فحزب المحافظين وحزب العمال مثلاً، يعتنقان مفهومين مختلفين للملكية والدخل والإنتاج وتوزيع الثروة وغيرها، مع بقائهما متّفقين من حيث الأساس وحق كل واحد منهما في ممارسة العمل السياسي والمحافظة على الكيان الديمقراطي القائم على حرية الرأي والانتخاب[٢].

فالأحزاب من هذا النوع تتميز عن غيرها من النظم الحزبية، بأن كل واحد منها يتبنّى من البرامج والبدائل التي يراها قادرة على تنظيم كافة جوانب الحياة السياسية والإقتصادية والاجتماعية، لتأتي ملائمة لحاجات المجتمع دون الدعوة إلى إجراء تغيير شامل وجذري لمجموعة المبادىء والأسس التي بنيت في جوها هذه الأنظمة. وما زالت كياناتها مستمدة منها وجذورها متصلة بها. الأمر الذي يعطي المعارضة في ظل هذا الجو من التنافس صفة الوضوح والقوة، ولكن دون الذهاب إلى احتكار السلطة والقضاء على غيرها من الأحزاب[٣].

أما النوع الثالث من التنافس والذي يقوم على مبادىء أساسية، فيجد أرضه في

---

(١) بدأ علماء السياسة يتفحصون بواعث الناخبين من خلال المدة الواقعة بين عام ١٩٥٠ وحتى الآن. فقد وجدوا أن ٧٥٪ من الأمريكيين معروفين بإنتمائهم إلى أحد الحزبين الكبيرين. ولكن هذا الإنتماء لا يحده مبدأ أو عقيدة معينة. وإنما عوامل مختلفة يكاد يكون البعد الأيديولوجي آخرها. وأهم هذه العوامل العلاقة الزوجية والأبوية. الصدّاقة. والعمل وهكذا.ويعبر عن ذلك بالقول الأمريكي المشهور «أنا ديمقراطي مخلص كما كان والدي» راجع:
K. Prewitt and S. Verba: an introduction to Am. Government op. cit., p. 235.
Austin Ranne: The Governing of Men op. cit., p. 190.

(٣) لمزيد من التفاصيل راجع: الدكتور الشافعي ابو راس: التنظيمات السياسية الشعبية (المرجع السابق) ص ٤٠١.
Hauriou et Gicquel et Gelard: droit const, et inst. Politiques (ouv. cit), P.38.

(٣) تفصيلنا لذلك في الإشتراكية الديمقراطية وموقعها من الأحزاب السياسية. ص ٢٥٠.

الأنظمة التي سمحت بقيام الحزب الشيوعي وممارسته لأنشطته بجانب الأحزاب الوطنية الأخرى.

ويأتي اعتراف هذه الأنظمة بوجود مثل هذه الأحزاب وشرعيتها، من خلال ما تمليه عليها الاعتبارات الديمقراطية، مع شعورها بأنّ غاية هذه الأحزاب وأهدافها ليست مقصورة على السلطة كما في الولايات المتحدة الأمريكية، أو إجراء تغييرات ثانوية في بعض جوانب الحياة العامة كما في المملكة المتحدة، وإنّما هدفها القضاء الكامل على الديمقراطية الغربية والتخلّص من كافة مسائل العمل السياسي التي تتبنّاها، ومنها التعدّد الحزبي. فوصولها للسلطة لا يعني تمثيلها للأغلبية البرلمانية فحسب - مع بقاء أحزاب الأقليّة ممثلة للمعارضة - وإنّما هدفها البعيد هو القضاء على أي معارضة والأنفراد بالعمل السياسي على غرار الحزب الواحد في الاتحاد السوفياتي وما أخذت به إيطاليا وألمانيا إبّان العهدين الفاشي والنازي [1].

والمعارضة التي تتبنّى التغيير في المبادىء الأساسيّة هي غالباً من صنع الأحزاب لا من صنع الناخبين. ففي فرنسا - مثلاً - يطالب الناخبون الشيوعيون كغيرهم من الناخبين بحرية التعبير واحترام المعارضة وبالوسائل السياسية للديمقراطية، مثلهم مثل الناخبين من الطبقة الوسطى التي أوصلت الفاشيّة إلى الحكم دون اتجاه ارادتهم إلى قيام الديكتاتورية. ومع ذلك، فطبيعة هذه الأحزاب وأساليب عملها تهدف إلى إهمال المعارضة والقضاء عليها خاصة عند تولّيها الحكم [2].

(١) انظر الدكتور سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق)، ص٥٧٠. كذلك :
Hauriou (A), Gicquel (J), et Gelard (P.): droit const. et Inst. Politiques. (ouv. cit), p. 43.
Peter Self: Administrative theories and politics, 1977, p. 153.

(٢) قرب من ذلك أيضاً الدكتور يحيى الجمل: الأنظمة السياسية المعاصرة (المرجع السابق)، ص٢٠٨، ٢٠٩.

المبحث الثاني

الثنائية الحزبية والأنظمة السياسية الغربية

إذا كـان التعدّد الحزبي بمفهومه العام يقوم على تصوير التناقضات العامة داخل المجـتـمع السـيـاسي تصويراً دقيقاً ومفصّلاً، من خلال إفساح ميدان الخيار السياسي لجـموع الناخبين للتعبير عن آرائهم واتجاهاتهم في شكل أحزاب سياسيّة متعدّدة، فإنّ نظام الحـزبين أو الثنائية الحزبية La dualisme des Partis يعـمل على تضييق هذا الخـيـار وحصره في حـزبين كـبيرين يمثلان مستويين واسعين من الآراء بدلاً من تلك الفـروق والاختيارات المتعدّدة والدقيقة التي يوفّرها نظام تعدّد الأحزاب[1].

فـالثنائيـة الحزبية ما هي إلاّ نوع من التنافس السياسي المتعدّد الأطراف، أدّى به التطبيق العملي في بعض الظروف إلى تجميع الأطراف المتنافسة حول حزبين كبيرين في وسع أحـدهما باسـتـمـرار، الحـصـول على الأغلبية داخل البرلمان، وتمكّنه بالتالي من تشكيل الوزارة بمفرده، في الوقت الذي يبقى فيه الحزب الآخر ممثلاً للمعارضة[2].

وبهذا المعنى تبقى العملية السياسية قائمة على فكرة التناوب alternance المستمر بين هذين الحـزبين الكبيرين. فكل حزب يمرّ من المعارضة إلى الحكم ثم من الحكم إلى المعـارضـة. بل وأحياناً يشتركان في السلطة، كما في النظام السياسي المطبق في الولايات المتـحـدة الأمريكية، حيث يمكن توافر الأغلبية الساحقة للحزب المعارض لحزب الدولة لأسباب عدة (٣)، ولكن مع بقـاء فـجـوة واسـعـة تفصل بين هذين الحزبين الكبيرين

(١) Schattschneiter E.: Party Government, op. cit., p. 68.
Sigmund Neuman: Modern Political Partis, op. cit., p. 403.

(٢) الدكتور محمود خيري عيسى: النظرية العامة للأحزاب السياسية. بحث منشور بالمجلة المصرية للعلوم السياسية (مشار إليه سابقاً)، ص٩٢.

(٣) لبـيـان هذه الأسباب وغيرها حول مركز رئيس الولايات المتحدة الأمريكية راجع: الدكتور أحمد كمال أبو المجـد: رئيس الولايات المتحدة الأمريكية (اختياره وسلطاته) على الآلة الكاتبة، ١٩٧٦. وايضاً:
Kenneth Perwitt and sidney Verba: Introduction to American Government. op. cit., p. 300.

والأحــزاب الصــغيرة، يصــعـب على أي من هذه الأحـزاب الأخيرة التـغلب عليـهـا أو تخطِّيها[1].

وإذا تجـاوزنا بعض الإخـتـلافـات ـ ولو مؤقتا ـ فيما بين نظام الحزبين ونظام الأحـزاب المتعددة، لخلصنا إلى أن كلاً منهما يمثل بناءاً طبيعياً لمفهوم الحزب السياسي المؤسس على حـرية تكوين المؤسـسات والجمعيات والمنظمات السياسية. هذا بالإضافة إلى أن كـلاً من النظامين يقـوم على مـبدأ حيوي في الحياة السياسية الديمقراطية وهو حـرية المعـارضـة، لكونها ظاهرة صـحية في الحياة السياسية والتي تفتقر إليها النظم الديكتاتورية القائمة على نظام الحزب الواحد[2].

والثنائيـة الحزبية وأن تبدو أحياناً ظاهرة طبيعية تفسرّ الاختيارات السياسية التي يتـبنّاها الرأي العـام من خـلال مـا يواجـهه من قضايا مصيرية حساسّة، فهي أيضاً نتيجة لمجموعة عوامل مختلفة تدفع بمختلف الميول والأمزجة إلى الالتفاف حول قطبين سياسيين، إنْ لم يكونا متناقضين فهما مختلفان[3].

وعلى الرغم من مـيل بعض الأنظمـة السـيـاسيّة إلى محاولة الأخذ بنظام الثنائية الحزبية كألمانيا الاتحادية وإيطاليا، وتركيا (٤)، نظير مـا يوفَره هذا النظام من استقرار

(١) لذا يفضل الدكتور الشافعي أبو راس اطلاق اسم الحزبين الكبيرين على نظام الحزبين. الدكـتـور الشـافـعي أبو راس: التنظيمات الســياسية الشعبية (المرجع السابق)، ص٢٢٦. وفي المقابل يذهب Schattschneider إلى وصف الأحزاب الصغيرة بالمؤسسات التربوية، انظر:
Schattschneider E.: Party Government. op. cit., p. 69.

(٢) Leon P. Baradat: op. cit., p. 134.

(٣) Duverger, M.: Les Partis Politiques (ouv. cit), p. 245.
الدكتور حامد ربيع: علم النظريات السياسية (المرجع السابق)، ص١٣٤.
الدكتورة نبيلة عبد الحليم: الأحزاب السياسية (المرجع السابق)، ص١٠٤.

(٤) فـفي ألمانيـا الإتحـادية، وبرغم تعـدد الأحزاب المتنافسة حيث بلغت الستة: الإتحاد الديمقراطي المسـيـحي، الإتحـاد الإشتراكي المسـيـحي، الحـزب الديمـقـراطي الحـر، الحـزب الديمـقـراطي الإشتراكي، حـزب الألمان، والحـزب الشيوعي الألماني. إلا أن الصراع ينحصر بصفة رئيسية بين الإتحاد الإشتراكي المسيحي، والإتحاد الديمقراطي المسيحي. كذلك الحال في ايطاليا. فبالرغم من التـعـدد الواضح، إلا أن التنافس العـام ينحصر بين الحـزب الديمـقـراطي المسـيـحي والحـزب الشيوعي. أما تركيا ومنذ وقوع الإنقلاب العسكري عام ١٩٦٠، فقد ترأس التنافس هناك حزبا الشـعب والعـدالة إلى جانب مجموعة أحزاب أخرى كالحركة الوطنية، وحزب الخلاص الوطني،

سياسي، فإنّ هذا النظام يعتبر بوجه عام ظاهرة أنلجو أمريكية، يتميّز بوضوح في كل من المملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية.

وسيراً مع هذا التعريف، فإنّنا نقسم دراستنا لهذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول : ونخصصه لدراسة فلسفة الثانية الحزبية مدى نجاحها.

المطلب الثاني : ونخصصه لدراسة الثنائية الحزبية بين النظام البرلماني والنظام الرئاسي.

المطلب الأول

فلسفة الثنائية ومدى نجاحها

تنقسم دراستنا لهذا المطلب إلى فرعين :

الفرع الأول : وندرس فيه فلسفة الثنائية الحزبية.

الفرع الثانى: ونبينّ فيه المزايا والانتقادات التي وجّهت للثنائية الحزبية.

الفرع الأول

فلسفة الثنائية الحزبية

الأسباب والظروف التي أدّت في البلدان ذات التعدّد الحزبي إلى اقامة عدّة فواصل داخل الرأي العام والمجتمع وانقسامها إلى أحزاب متعدّدة، لم تتوافر في بلاد الثنائية الحزبية سواء في بريطانيا، أو الولايات المتحدة الأمريكية.

وإذا وضعنا جانبا النظام الانتخابي الذي يعزى إليه بصفة رئيسية قيام الثنائية

والحزب الديمقراطي، وحزب السلامة الإسلامي، بقي الحال هكذا إلى أن تم حل جميع الأحزاب عقب الإنقلاب العسكري الثاني في ٢١ سبتمبر ١٩٨٠. ثمّ العودة إلى تعدّد الأحزاب وبروز حزب الرفاه الاجتماعي الإسلامي الذي تمّ حلّه مؤخراً. انظر:
Encyclopaedia Britannica: Book of the zear 1980, p. 577.

الحـزبيـة وبقـاؤها، لوجـدنا أنفسنا أمام ما قاله وردّده الأستاذ موريس ديفرجيه في أكـثـر من مـوضـع. إذْ يقول «بالرغم من ذلك كله تبدو الثنائية وكأنها طبيعية. ونعني بذلك أنّ الاخـتـيـارات السـيـاسـيـة تظهر عادة بشكل ثنائي فليس هناك دائمًا ثنائية حزبية، ولكن هناك ثنائية ميول واتجاهات»[(١)].

وأمـام مـا خلّفه التاريخ السياسي من مشاكل وتناقضـات سواء بين الفرد والفرد، أو الفـرد والسلطة، أو المجـتـمع بجـوانبه المختلفة، فإنّنا نجد بعض التيارات قد نشأت وبدأت تعمل وفق مبادئها لوضع الحلول لهذه التناقضات والمشاكل.

فـفي بريطانيا مثلاً، وفي منتصف القرن السابع عشر كان هناك تيارات يتجاذبان الفكر السياسي، الأول يدعو إلى الإبقاء على الملكية المدعومة من فرنسا، والثانى يدعو إلى زيادة امتيازات وصلاحيات البرلمان.

أمّا في أواخـر القـرن الثامن عشر فكان على بريطانيا أن تختار بين مقاومة الأفكار الثورية الآتية من فرنسا أيضاً، وبين تلقّيها بقبول حسن.. وهكذا[(٢)].

أمّا ابتداءً من القرن التاسع عشر وحتى الآن، فإنّنا نستطيع أن نميّز بوضوح بين مـراحـل مختلفـة لتطوّر الفكر السـيـاسي التي بانت من خـلالها ازدواجـيـة التنافس السـيـاسي ووضع الحلول الملائمـة لكل مـا يواجـه المجـتمعات في كل مرحلة من هذه المراحل[(٣)].

مرحلة الفكر التحرري :

كـان ظهـور الأيديولوجـيـة التـحرّرية في أواخر القرن الثامن عشر وأوائل القرن التـاسع عشر عـامـلاً هامـاً في انقـسام الرأي العام في أي مجتمع سياسي إلى اتجاهين عـريضـين، يمـتـدح أحـدهما السلطة والتراث ويحبّذ الخـضـوع للنظام القائم وهو ما

---

(١) Duverger (M): Les Partis Politiques. (ouv. cit.), p. 245.

(٢) Hauriou A. Gicquel (J.) et Gelard (P). (ouv. cit.), p. 271.

(٣) Duverger (M): Les Partis Politiques. (ouv. cit.), p. 242.

انظر كـذلك الدكـتـور الشافعي أبو راس: التنظيمات السياسية (المرجع السابق)، ص٣٢٠ وما بعدها.

يسمّى بالاتجاه المحافظ، ويتبنّى ثانيهما التغيير والتحرّر من مظاهر الملكيات القديمة التي كانت سائدة قبل ثورتي ١٧٧٦، ١٧٨٩ منادياً بالحرية والمساواة وعدم التدخّل، وهو ما يسمّى بالاتجاه الليبرالي أو التقدّمي[١].

وبقدر ما يبدو لنا هذا التقسيم الأيديولوجي من السهولة والوضوح، إلاّ أنّ ذلك يتلاشى ويبدو صعباً إذا ما حاولنا بيان البناء الداخلي (التركيبي) لهذين الاتجاهين.

ففي الوقت الذي كان فيه المحافظون يستندون إلى الطبقة الأرستقراطية مع نسبة كبيرة من الفلاحين، وينتسب الليبراليون إلى الطبقة البرجوازية الصناعية والتجارية المتمركزة في المدن، نجد في ذات الوقت طبقة متميّزة بمعارضتها المحافظين والليبراليين غالباً ما تتكوّن من كبار البرجوازيين، تهدف إلى حماية مصالحها الاقتصادية التي قد لا تشترك فيها مع أي من المبادىء، سواء كانت للمحافظين أو الليبراليين.

من جهة ثانية، نرى أنّ صراع الليبراليين لم يقف عند هذا الحد، فقد أدّت الظروف في بعض الأحيان إلى الوفاق بين رجال الدين ورجال السلطة المحافظين، إلى جرّ الليبراليين من الصراع السياسي إلى الصراع الديني قوامه محاربة الكهنوتية Anticleri-calsime وخاصة في البلاد الكاثوليكية، كما هو عليه الحال في بلجيكا[٢].

مرحلة الفكر الاشتراكي :

كان لظهور الأفكار الاشتراكية وانتشارها في أغلب بلاد العالم أن استقطبت كثيراً من المؤيدين والمدافعين عنها، وبالتالي إلى تكوين أحزاب سياسية كثيرة ومنتشرة تعمل على تجنيد الكثير من المفكرين والاعضاء من أجل الوصول إلى السلطة وتطبيق مبادئها وضمان تنفيذها[٣].

وكان من الطبيعي أن تزداد الأحزاب في كل بلد تغلغلت فيه هذه التعاليم، لتصبح

---

(١) Hauriou A. Gicquel (J.) et Gelard (P). (ouv. cit.), p. 372.

(٢) Lonescu G. and Demadregal.: Opposition. op. cit., p. 61.

(٣) لمزيد من التفصيل عن الاشتراكية والأحزاب الاشتراكية في العالم يراجع: ج.هـ كول: تاريخ الفكر الاشتراكي (جزئين)، ترجمة عبدالكريم أحمد مراجعة علي ادهم.

الثنائية أو الرباعية حسب الأحوال. ولكن النظام الإنتخابي والظروف الخاصة لكل بلد حد من سلطان هذا الإنقسام، مبقية الثنائية على حالها دون الإنتقال إلى نظام الأحزاب المتعددة [١].

وقد كان لتقرير مبدأ الإقتراع العام Suffrage universal الأثر الهام في دعم الأحزاب الإشتراكية نظراً لإتساع القاعدة الإنتخابية، وبالتالي تحقيق الإنتصارات المتعددة سواءاً في مجال الرئاسة أو البرلمان أو المجالس المحلية.

كل ذلك يمكننا القول بالتوافق الدائم بين الأخذ بنظام الإقتراع العام وظهور الأحزاب الإشتراكية ونموها وانتشارها.

ولم يكن ظهور الأحزاب الإشتراكية وتكوينها ثنائية متعادلة مع المحافظين في كل بلد سبباً لإضعاف الليبراليين واستبعادهم عن الحكم، بقدر ما كانت انقساماتهم أنفسهم إلى يمين يمثل الليبرالي الهادىء، ويسار يمثل الليبرالي المتطرف (راديكالي). وبالتالي لم يقف الصراع في هذه الفترة الزمنية بين محافظ تقليدي وعامل اشتراكي، بل أيضاً بين ليبرالي يميني وليبرالي يساري وهكذا [٢].

مرحلة ظهور الفكر الشيوعي :

الإشتراكية في حد ذاتها كمفهوم أيديولوجي لا تشكل خطراً على التنافس الحزبي بصفة عامة. والسبب في ذلك نزعتها الإصلاحية غير الثورية، وسعيها التدريجي للسلطة بالطرق الدستورية المشروعة المأخوذة بها في الأنظمةالنيابية في بلاد الديمقراطيات الغربية.

---

(١) هذا ونشير في هذا المجال إلى أنّ الاشتراكية لم تجد لها قاعدة قوية في الولايات المتحدة الأمريكية وذلك راجع إلى ضعف التفاوت الطبقي هناك، إذا استثنينا قلّة من الزنوج السود في بعض الأحياء الفقيرة. لهذا يقول ك. روسيتر «لقد تحطّمت سفينة الاشتراكية منذ زمن طويل على صخور الروزبيف وفطائر التفاح». ك. روسيتر: الأحزاب والسياسة في أمريكا (المرجع السابق)، ص١٠.

انظر كذلك: Perwitt, K. and Verba S: op. cit., p. 223.

(٢) انظر على سبيل المثال تطوّر النظام الحزبي البلجيكي.

ولكن الخطورة تكمن في الفكر الشيوعي الذي تتبناه الأحزاب الشيوعية التي بدأت في الظهور مع بداية القرن العشرين وخاصة بعد انتصار الثورة الفرنسية في روسيا في نوفمبر سنة ١٩١٧ (١). إذ تسعى هذه الأحزاب وباستمرار إلى تهديد الحياة النيابية وإقامة ديكتاتورية على غرار نظام الحزب الشيوعي في الاتحاد السوفياتى وبعض البلاد الشرقية(٢).

وتبقى الثنائية الحزبية قائمة ومقبولة ما دام التنافس قائمًا على أهداف ثانوية Buts Secondaries وسلمية ووسائل تحقيقها، كما كان قائمًا بين المحافظين Conser-vatives، والليبراليين Liberals أوالليبراليين أنفسهم، يسار ويمين، أو محافظين واشتراكيين أو عمال.

أمّا إذا اتخذت الثنائية صفة التنافس الجذري Fondamentale القائم على طبيعة كل من الحزبين وأيديولوجيته، فلن يعود للثنائية الحزبية وجود، ولو تمت هذه النظرة من قِبَل طرف واحد فقط. ويتحقّق هذا إذا ما مثّل الحزب الشيوعي أحد أطراف المنافسة السياسية. ويعود ذلك إلى طابعه الشمولي الذي يمتاز به، مّما لا يدع فرصة التنافس قائمة إذا ما تسلّم السلطة(٣).

الفرع الثاني

الثنائية الحزبية ـ مزايا وانتقادات

الكلام عماَ تتمتّع به الثنائية الحزبية من مزايا وما يلحق بها من عيوب، يجب أن يُبنى على تحليل جذري لنظام الثنائية الحزبية في مقابل نظام تعدّد الأحزاب. وهذا يتطلّب فحص كافة الظروف التاريخية والتراكيب الاجتماعية وعلاقة المؤسسات

---

(١) كما هـ الحال بالنسبة لبعض البلاد الأوروبية التي ما زالت تأخذ بالتعدّد، منها إيطاليا وفرنسا وإنْ كان الحزب الشيوعي في الأولى يصلح أن يكون نموذجاً لمصدر الخطورة التي يراها الفقه الدستوري والسياسي للأحزاب الشيوعية.

(٢) الدكتور الشافعي أبو راس (المرجع السابق)، ص٣٣٢.

(٣) Duverger (M): Les Partis Politiques. (ouv. cit.), p. 244.

السياسية بعضها ببعض، لمعرفة مدى اسهام هذا النظام أو ذاك في خدمة مختلف جوانب الحياة السياسية لأي مجتمع سياسي يعيش أو ينشأ فيه [١].

فإذا كان البعض يرى أنّ في نظام الحزبين تمكين للناخب من اختيار أعضاء البرلمان وأعضاء الحكومة دفعة واحدة وبنفس عملية الانتخاب، فإنّ ذلك أيضاً يتم في نظام الأحزاب المتعدّدة. ولكن الذي يميّز الأول عن الثاني هو تجانس الحكومة بسبب تشكيلها من حزب واحد وبرئاسة زعيم واحد، الأمر الذي يبقيها في الحكم سنوات طويلة يمكّنها من تنفيذ المشروعات طويلة الأجل، مع الشعور التام بالمسؤولية السياسية داخل البرلمان (٢). هذا التجانس يعطي انعكاساً ايجابياً على رئيس الحكومة الذي يصبح هدفه الأول والأخير هو تحقيق الوعود العامة التي قطعها الحزب على نفسه لجمهور الناخبين في إطار السياسة العامة للدولة، وليس التفرّغ لجمع شتات التآلف الوزاري كما رأيناه في نظام الأحزاب المتعدّدة.

صحيح أنّ نظام الحزبين يخفي بعض الاتفاقات والتحالفات، ولكنّها تبقى في ذات الإطار الداخلي للحزب، وتعمل دائمًا على تقويته عن طريق إمداده بالخبرات المختلفة التي يستقطبها ويضمّها كل من الحزبين الكبيرين. أمّا الأثر المباشر لتجميع هذه الاتجاهات المتقاربة داخل أحد هذين الحزبين الكبيرين، فهو اتّسامها بالمرونه الواسعة التي تكسب المناقشات الداخلية للحزب، وأحياناً الخارجية (التصويت في البرلمان) صفة الحرية في التعبير. وخير ما تعبرّ عنها، تلك المناقشات الحزبية التي تّمت بخصوص مسألة انضمام بريطانيا إلى السوق الأوروبية المشتركة، وتلك التي تجري الآن بين الأحزاب البريطانية حول امكانية نصب الصواريخ النوويّة في أوروبا [٣].

(١) Sigmund Neuman: Political parties. op. cit., p. 402.

(٢) Hauriou, Gicquel, et Gelard: Droit const et inst. Politiques (ouv. cit.), p. 403.

انظر كذلك: الدكتور سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق)، ص٥٧٩.

أمّا عندما يذهب رئيس الوزراء إلى حل البرلمان قبل مضي مدته، فهو فقط لإعطاء حزبه فرصة الاستعداد للانتخابات المقبلة خاصة إذا استشعر بعدم دعم الرأي العام لحزبه الحاكم، وإن كان هذا الاختيار يؤدّي في أغلب الأحيان إلى الفشل كما حدث لويلسون في انتخابات ١٩٧٠، وهيث في انتخابات ١٩٧٤.

لمزيد من التفصيل راجع: D.M.M. Scott and D. L. Korbin: British Consitution. 1979, p. 58.

(٣) الدكتور سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق)، ص٥٨٠.

لمزيد من التفصيل راجع: New York Times, February 15, 1982.

والنظام النيابي لم ينمُ ويترعرع ويلاقي نجاحاً وانتشاراً إلاّ في البلاد التي يتنافس فيها حزبان تنافساً شريفاً نزيهاً.

وقد أجمع الفقه الفرنسي وأساتذة القانون فيه على أن تعدّد الأحزاب وانقسامها على بعضها، وفقدان روح التنظيم الحزبي الذي شهدته التعددية الفرنسية، هي التي أساءت إلى صورة التمثيل النيابي في أذهان المواطنين الفرنسيين، وأوجدت نوعاً من الاشمئزاز واليأس والقنوط الذي أدّى في ١٣ يناير ١٩٥٨ إلى نجاح الحركة التي قام بها قسم من الجيش وحملت الجنرال ديغول إلى كرسي الرئاسة الأولى.

أمّا القول بأنّ النظام الملكي يصاحبه الاستقرار بخلاف النظام الجمهوري المتغيّر وغير الثابت، فهو قول غير دقيق، لأنّ الاستقرار وعدمه لا يرجعان إلى طبيعة نظام الحكم ملكياً كان أو جمهورياً، بقدر ما يرجع إلى طبيعة العمل الحزبي السائد في أي نظام سياسي.

ففي المملكة المتحدة ونظامها ملكي، والولايات المتحدة الأمريكية ونظامها جمهوري، استقرار في الحكم، وذلك لقيامه على حزبين كبيرين، يتولّى أحدهما الحكم ويتولى الآخر المعارضة، مع إحساس كل منهما بمدى المسؤولية الملقاة عليه.

ولهذا يرى بعض الفقه أنّه لو كانت التعدّدية التي شهدتها فرنسا وقاست منها الكثير وخاصة إبّان الجمهورية الرابعة، موجودة في هذين البلدين (أمريكا وبريطانيا) لحل التقلقل والاضطراب محل الثبات والاستقرار [1].

ومع هذه المزايا التي امتازت بها الثنائية الحزبية والتي كانت وراء إعجاب كل من الفقة الدستوري والسياسي، كان هناك أيضاً بعض العيوب التي وجهت لهذا النظام، سواء على الصعيد الحزبي أو الصعيد السياسي:

أولاً : فعلى الصعيد الحزبي يرى الفقه أنّ هذا النظام يحتمل مقداراً كبيراً من قلة العدالة وذلك لما يلحقه من غبن لبعض الأحزاب.

---

(١) أستاذنا الدكتور رمزي الشاعر: الأيديولوجيات (المرجع السابق)، ص٩٧.
انظر كذلك: الدكتور عبد الحميد متولي، الدكتور سعد عصفور، الدكتور محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص١٦٦.
الدكتور محمد المجذوب: دراسات في السياسة والأحزاب (المرجع السابق)، ص١٦٤.

فالنظام الانتخابي الذي تلازمه الثنائية الحزبية والذي يعتبر ضرورياً للمحافظة عليها، يبدو مجحفاً بالنسبة للأحزاب التي لا تأتي في المرتبة الأولى أو الثانية.

فحزب الأحرار مثلاً، حصل في انتخابات ١٩٦٤ على ثلاثة ملايين صوت دون أن تزيد حصته في مجلس العموم على التسعة مقاعد، وفي سنة ١٩٧٠ حصل على ستة مقاعد مع أنّه حصل على ما يقرب من مليوني صوت من الناخبين. أمّا في انتخابات ١٩٧٤، فقد حصل على ١٤ مقعداً مع أنّ ستة ملايين صوت كانت لصالحه [١].

ثانياً : أمّا على الصعيد السياسي، فيؤخذ على نظام الحزبين بأنّه لا يعبّر عن المجموع الحقيقي للاتجاهات المختلفة داخل الرأي العام. صحيح أنّ المسائل المصيرية الحساسة غالباً ما يتجاذبها اتجاهان واسعان يضمّان داخلهما فروقاً ثانوية مختلفة، إلاّ أنّ ذلك لا يبّرر عند هذا الرأي، إهمال هذه الاتجاهات في مسائل أخرى هي أحرى بإبراز نفسها دائمًا[٢].

ومهما يكن من أمر، فإنّ الثنائية الحزبية قد نجحت في كل من بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية، وكانت سبباً رئيسياً في استقرار الأنظمة السياسية لكل منهما، مّما أفادت الدولتين في تقدّمهما العام وساعدت على تأصيل النظم الديمقراطية فيهما، وتربية المواطنين تربية سياسية عالية قادتهم في النهاية إلى الانسجام السياسي التام[٣]

---

(١) لمزيد من التفصيل راجع : Hauriou, Gicquel, et Gelard: (ouv. cit.), p. 404

(٢) الدكتور إبراهيم درويش : علم السياسة (المرجع السابق)، ص٣٧٩.

(٣) الدكتور عثمان خليل والدكتور سليمان الطماوي: موجز القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص٢٠٦.

انظر كذلك : Schattschedier, (E). Party Government. op. cit., p. 69

المطلب الثاني

الثنائية الحزبية بين النظام الرئاسي والنظام البرلماني

قدّمنا هذا الكتاب ببيان معنى الفصل بين السلطات ومدى أهميته واعتباره معياراً لتقسيم الأنظمة السياسيّة المعاصرة.

فحيث يتأكد الفصل بين السلطات، وتتوحّد السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الدولة الذي ترجّح كفّته على البرلمان، نكون بصدد نظام رئاسي. أمّا إذا لم يؤخذ بمبدأ الفصل على النحو السابق وبمعناه اللفظي، وإنّما قامت العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية على أساس من التعاون والتوازن، مع ثنائية الجهاز التنفيذي على النحو الذي فصلناه سابقاً، فإنّنا نكون أمام نظام برلمانى. وأمام كل نظام من هذه الأنظمة نجد تطبيقاً حيّاً لهذه العلاقة بين السلطات، وذلك في كل من النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية، ونظام الحكم في بريطانيا.

فهذان النظامان السياسيان عرفا الثنائية بمعناها الدقيق الواضح. فوجد الحزب الحاكم ووجدت المعارضة، من خلال نظام حكم مختلف دستورياً.

وبهذا المعنى العام للثنائية بين النظام الرئاسي والنظام البرلمانى، فإنّنا نقسّم دراستنا لهذا المطلب إلى فرعين :

الفرع الأول : ونبحث فيه الثنائية الحزبية والمعارضة.

الفرع الثانى: ونبحث فيه الثنائية الحزبية في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا.

الفرع الأول

الثنائية الحزبية والمعارضة

تـؤدّي المعـارضـة دورها في نظام الحـزبين بشكل واضح ومحدّد المعـالم، وذلك بسـبب اعـتـدالها ووضـوحها من ناحية، وطبيعة علاقاتها بالحزب الحاكم من ناحية أخرى.

فبرغم فـردية المعـارضة في النظام الثنائي، إلاّ أنهّا تبقى دائمًا بعيدة عن التطرّف والحـدّة في مـعالجتها للأمور العامة، وانتقاداتها للحزب الحاكم وتقديمها للبدائل التي تراها مناسـبـة لحل كل مـا يواجـه المجـتـمع من مـشـاكل يعـجز حزب الأغلبية عن معالجتها.

هذا الإعـتـدال في المشـاركة السياسية لحزب المعارضة تمليه طبيعة التنافس بينه وبين حـزب الأغلبـيـة، وفكرة التناوب التي تبـقى لدى زعـامـة المعارضة فكرة تحمل مسؤوليات الحكم عاجلاً أم آجلاً [١].

وإذا كـان الإعـتـدال سـواء في السـلوك العـادي للأفـراد أو السلوك السـيـاسي للجماعـات، يؤدي إلى اخـتـفـاء أو إضـعـاف الفاصل بين المعرفة واللامعرفة، الإرادية واللاإراديـة، ممـا يقلل وضـوع الرؤيا تجـاه بعض المواقف عند الناخـبين، فإن نظام الثنائيـة الحـزبيـة يضـفي على المعارضة وضوحاً تاماً ـ خاصة في انجلترا بالرغم من اعتدالها، وذلك بسبب الحلول المختصرة التي يقدمها كل من الحزبين الحاكم والمعارض ـ مما يزيد في فعاليتها ويقوي من دعائم النظام الديمقراطي الذي تعيش فيه [٢].

فـفي بريطانيـا مـثـلاً، حيث الثنائية المنضبطة والمعتدلة، يستطيع الرأي العام أن يفـهم إلى حـد بعـيـد الفـارق بين وجـهة نظر حزب الأغلبية (الحاكم) وحزب الأقلية (المعارضة)، وبالتالي تبدو رؤيته لكل حزب واضحة يستطيع أن يقيمها في كل انتخاب

---

(١) انظر: الدكـتـور كمال الغـالي: مـبـادىء القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص٣٧٨. الدكـتـور ادمـون رباط: الوسـيط في القـانون الدسـتـوري العـام (المرجع السابق)، ص٦٣٨.

(٢) G. Lonescu and I. deMadariaga: Opposition, op. cit., p. 50.

عــام يجري لاختيار أعضاء مجلس العموم. كل ذلك بإرادة شعبية واعية بعيدة عن أي التباسات distoritions أو غموض يحرمها من مغانم الديمقراطية السليمة.

والمعارضة في الولايات المتحدة الأمريكية ليست واضحة ومحدّدة المعالم مثلما هي في بريطانيـا، حـتى أنّ المعــارضــة في الأولى تبـدو أقرب إلى مثيلتها في النظم التعددية كفرنسا والبلاد الاسكندنافية وسائر البلاد التي تأخذ بنظام التمثيل النسبي[١].

المعارضة في بريطانيا :

يعتمد نظام الحكم في بريطانيا على وجود حزبين رئيسيين في مجلس العموم، ومع ذلك هناك فرصة ـ كما بينّا سابقاً في عدّة مناسبات ـ لتمثيل الأحزاب الأخرى[٢].

والحــزب الذي يفوز بغالبية المقاعد في الانتخابات العامة هو الذي يشكّل الحكومة عــادة، ويـصــبح رئيس هذا الحــزب هو رئيس مجلس الوزراء بتكليف من التــاج. أمّا حـزب الأقليـة فـيـشـكّل المعارضـة وتعرف باسم «معارضة جلالـة الملك»، أو الملكة حسب الأحوال Her (His) Majesty's Opposition[٣].

---

(١) ومع ذلك فـقد عرفت بعض التطبيقات الأمريكية للنظام الحزبي ما يعرف بنظام الحزب المسيطر Parti Dominant . حـيث تطول مدة الحزب الحاكم لتصاب المعارضة بنوع من الشلل الجزئي خـاصــة في بعض الولايات كما هو ملمـوس في غـيـاب الحـزب الجمهوري عن ولايات الجنوب وسـيطرة الحزب الديمقراطي فيها. والعكس صحيح حيث يتمركز الحزب الجمهوري في الشمال بينما يعـجـز الحــزب الديمـدقـراطي في أغلب الولايات الشمالية عن إحراز أيّة أغلبية سواء على المستوى البرلماني أو المحلي. لمزيد من التفصيل راجع:
K. Perwitt and S. Verba: An Introduction to Am. Government op. cit., p. 229.

(٢) فمثلاً عدا حزب الأحرار هناك ممثلون عن الأحزاب التالية:
حزب العمل الجمهوري Republican Labour Party، وهو مع احـزاب ايرلندة الشمالية، الحزب الوطني الاسكتلندي Scotish Nationalist، والحزب البروتستانتي الاتحادي The Protestant Unionist Party، وهو ايضـاً من احزاب ايرلندة الشمالية، وحزب الاستقلال الوحدوي The Independent Unity Party، وهو ايضـاً من أحـزاب ايرلندة الشمالية. والحقيقة أنّ مثل هذه الأحزاب مـا كـانت لتـصل مجلس العـمـوم لو أنها قـدّمت مرشـحيها في الدوائر الانجليزية، فتمكنها من الوصـول لمجلس العموم هو ترشيحها الاقليمي في اسكتلندة وايرلندا الشمالية. انظر :
D. Scott and D. Kobrin: British Constitution, op. cit., 1979, p. 67.

(٣) G. Ionescu and I. DeMadanaga: Opposition. op. cit., p. 50.

وللمعارضة زعيمها ويشكل مجلس وزراء الظل Shadow Cabinet. وتفصيل ذلك أن يكون هناك عضو في المعارضة يتابع نشاط وزارة معينة، ويرشح لتولي المنصب في حالة سقوط وزارة الأغلبية. وبالتالي نستطيع في هذه الحالة تسميتها بالحكومة البديلة The Alternative Government.

إن واجب المعارضة في النظام البريطانى أو غيره من الانظمة الديمقراطية السليمة، ليس فقط التربص أو انتظار سقوط حزب الاغلبية للإنقضاض على البرلمان وتشكيل الوزارة من رجالها، وإنما أيضاً من واجبها معارضة الحكومة وانتقادها.

فالتقاليد الدستورية الإنجليزية تملي دائمًا أن تكون هناك معارضة قوية وبناءة ومسؤولة، لأنها تدرك أنه فيما لو تغيرت الظروف ودعى حزب الاقلية الممثل للمعارضة لتشكيل حكومة في المستقبل، فإن الوعود أو النقد المنسوب للمعارضة سوف يحسب عليها. لذلك فعلى المعارضة في بريطانيا - كما يقول كل من الدكتور سكوت والدكتور كوبرين - أن تفكر مرتين في سياستها التي تتبعها في كشف العيوب وتسليط الاضواء عليها عن طريق النقد الموجه للحكومة سواء من خلال الاسئلة أو الإستجوابات الموجهة للوزراء، أو عن طريق الرد على خطاب العرش [١].

ونظراً للدور البارز الذي تؤديه المعارضة في بريطانيا، فقد تم رفع المخصصات المقررة لزعيمها إلى (٢٢) الف جنيه استرليني بالإضافة إلى مكافأته البرلمانية التي تصل إلى (٧) آلاف جنيه، وذلك بدلاً من ٢٢٥ر١٦ جنيهاً كمخصصات و ٦٥٠ر٥ جنيهاً كمكافأة كان يتقاضاها قبل عام ١٩٨١ [٢].

---

(١) لهذا يقول الاستاذ اندريه ماتيو Andre Matio في مقدمة كتاب له حول النظام السياسي البريطاني «إذا توجَب اختيار ضابط فرد عن الديمقراطية الليبرالية فأنت تختار الضابط المستمدَ من المكانة المعطاة للمعارضة». انظر:

Hauriou (A), et Gelard: Droit Const. et Inst. Politiques. (ouv. cit), p. 444.

انظر كذلك: D. M. Scott and D.L. Kobrin: British Consitution, op. cit., p. 67, 68.

(٢) Normar Wilson: The British System of Government, op. cit., p. 31.

الفرع الثاني

الثنائية الحزبية بين بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية

يتميز النظام السياسي لكل من بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية بثنائية التنافس الحزبي فيهما. كما عايشت كل من (بلجيكا، تركيا، نيوزيلاندا، استراليا، السويد، كندا وبعض الدول اللاتينية) الثنائية الحزبية أيضاً، ولكنها كانت ظاهرة عابرة ومتقطعة عاشتها وما زالت تعيشها بعض الدول لفترة محدودة من الزمن.

لذلك يذهب أغلب الفقه إلى اعتبار الثنائية الحزبية ظاهرة خاصة بالبلاد الأنجلو أمريكية [١].

ومع ما يتمتع به النظام الحزبي الأمريكي من مزايا وما يقدمه لنظام الحكم من استقرار، ما زال الأمريكيون ينظرون إلى النظام الحزبي البريطاني نظرة تقدير وإعجاب، لما يوفره هذا النظام من توازن وتعاون على المستويين الرسمي والسياسي من خلال التنسيق الدقيق القائم بين اطرافه، سواء كانت في الحكم أو في المعارضة. ولذلك بذلت كثير من الجهود في سبيل إجراء اصلاح حزبي في الولايات المتحدة يقربها من بريطانيا، إلا أن ذلك لم يسفر حتى الآن عن أية نتائج تذكر.

وما زالت الفروق بين النظامين قائمة حتى الآن، مما جعلها محل مقارنة عند كثير من الفقه الدستوري والسياسي [٢].

وسنتناول المقارنة بين كل من النظامين في ثلاثة جوانب رئيسية: الثبات، المرونة، والمركزية. وسيكون كل جانب من هذه الجوانب محل دراسة مستقلة .

---

(١) Leon D. Epstien: What happened to British party (Article). American Political Science Review. March 1980.

(٢) لذلك يقول دكتور بتلر «هل يمكن التأثر ببعض مظاهر الحزبية الانجليزية لتخفيف الاحتكاك المتعب والمضيع للوقت والذي نلمسه بين البيت الأبيض والكابتول هل Capitol Hill ـ يعني السلطة التنفيذية والكونجرس ـ وهل يمكن تطوير نظام حزبي متطور ومسؤول؟!! انظر:
David Butler: Americans myths about British Parties. Virginia Quarterly Review XXXI 1966. p. 47.

أولاً ـ ثبات الثنائية :

بدأت الثنائية الأمريكية في الظهور مع استمرار المنافسة التي قامت بين المؤسسين الأوائل للولايات المتحدة الأمريكية: جيفرسون Jefferson وهاميلتون Hamilton والتي كان من نتائجها ظهور الجمهوريين Republicans الذين دافعوا عن حقوق الولايات المتحدة في مواجهة دول الاتحاد، والفدراليين Fedralists الذين نادوا بتوسيع اختصاصات وسلطات دولة الاتحاد. إلاّ أنّ الثنائية لم تتّضح وتستقر تماماً إلاّ مع انتخابات الرئاسة عام ١٨٢٨ حيث التفّ الديمقراطيون حول جاكسون Jackson والوطنيون الجمهوريون حول آدمز Adams وكلاي Clay (١).

وبرغم ما أحدثته الحروب الأهلية الأمريكية من غموض في اتجاهات الأحزاب وتنظيماتها، إلاّ أنها لم تغيّر من طبيعتها الثنائية والتي يمثلها منذ تلك الفترة، كل من الحزب الجمهوري والحزب الديمقراطي دون السماح لحزب ثالث بمنافستهما على القمة، على الرغم من ظهور محاولات عدّة من مجموعات مختلفة، إلاّ أنّ عملها في الغالب لم يتعدّ النطاق المحلي للولايات (٢).

وعلى خلاف الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، ظهر في بريطانيا حزب ثالث ونجح في منافسة الحزبين الكبيرين على السلطة إلى أن استبعد أحدهما وحل محله، لتعود بريطانيا إلى الثنائية الحزبية من جديد.

فمع بداية القرن العشرين ومع انتشار المبادىء الاشتراكية ظهر حزب العمال،

---

(١) Prewitt (K) and Verba (S): An Introduction to American Government. op. cit., p. 222.

(٢) من هذه الأحزاب حزب التحريم (Prohibtion Party) والحزب الاشتراكي اللذين ظهرا في أواخر القرن التاسع عشر، والحزب الشيوعي الذي تمّ تنظيمه منذ ١٩١٩، وحزب الأرض الحرّة (Free Soil Party) الذي استنفذ أغراضه عام ١٨٤٨، وحزب الذين لا يعرفون شيئاً (Know nothing party)، وحزب الجرين باك (Green Back)، وحزب المزارعين، وحزب الشعب، والحزب التقدّمي الذي ظهر عام ١٩٤٨، وحزب الأحرار (Liberals) حالياً. لمزيد من التفصيل راجع:
H. Zink, H. Penniman, and G. Hatharn: American Government and Politics. op. cit., p. 106.
W. Murphy and M. Danielson: Am. Demecracy. 1977, p. 167.

لينافس كـلاً من حـزبي المحـافظين والأحـرار اللذين يعـتبران امتداداً لثنائية التنافس السياسي الذي كان قائمًا بين حزبي التوريز (Tories) والويجز (Whigs)، إلى أن تمكّن من اسـتبعاد أحدهما عن القمة وهو حزب الأحرار الذي يحاول اليوم استعادة مكانته عن طريق التحـالف مع الديمـقـراطيين الاشتراكيين (١). وقـد حـصل بالفـعل في أول انتـخابات يخوضـها في عهده الجديد على ثلث عدد الأصوات لدائرة هيل Hill في مدينة جلاسكو Glasco (٢)، و ٤ر٧٥٪ من جملة الأصـوات في دائرة بيرموموندس Birmonds جنوب لندن، والتي كـانت حكراً على حـزب العمال منذ سـتين عاماً. مّما جعل الخبراء البريطانيين يصـفـون هذه النتـيـجـة بأنها أسوأ هزيمة يتعرّض لها حزب العمال منذ نشأتـه (٣). ناهيـك عـن ظهـور الحـزب الاسكتلندي الوطنـي الذي استطاع الحصول على ٤ر٣٠ من الأصوات الاسكتلندية في انتخابات ١٩٧٤ ليتمكن من ارسال ١١ نائباً يمثلونه في مجلس العموم (٤).

مّما تقـدّم يتبينّ لنا أنّه في الوقت الذي تتميّز به الثنائية الحزبية الأمريكية بالثبات وعـدم التـذبذب، فإنّ الثنائيـة البريطانية قد لحق بها بعض الشروخ التي خلعت عنها ثوب الثـبات والاستقرار في فترات متقطعة منذ بداية هذا القرن، ولكن دون أن تحوّلها نهائياً إلى صورة من صور التعدّد.

---

(١) من الممكن بوجـه عـام القـول بأنّ انقسام الرأي العام في بريطانيا إلى حزبين يعود إلى منتصف القرن السابع عشر، وذلك بصعود شارل الثاني إلى العرش عام ١٦١٦ وعودة الملكية لبريطانيا. ولكن هذا لم يكن واضحاً إلى أن نشب الصراع الديني بين البوريتانز الذين يمثلون الجانب الحر المناهض للملكيـة والكنيـسـة والمنادي بسيادة القانون، وهم الذين سمّوا بالويجز (Whigs)، في مـواجـهـة انصـار الملكيـة والكنيسة (التوريز Tories). وهـو اسـم مـشـتـق من قطّاع الطرق الايرلنديين الذين كانوا يهاجمون المستعمرين البروتستانت.

لمزيد من التفصل راجع: Hauriou A. Gicquel J. et Gelard P: (ouv. cit), p. 400.

وايضاً الدكتور طارق علي الهاشمي: الأحزاب السياسية (المرجع السابق)، ص١٠٣.

(٢) B. B. C. News. March 26, 1982.

(٣) أخبار اليوم، العدد ٢٠٠٠ السنة التاسعة والثلاثون ٢٦ فبراير ٩٨٣، ص٧.

(٤) أمّا الانتـخـابات العامة لمجلس العموم في عام ١٩٧٩، فـقد أسفرت عن فوز المحافظين بـ ٣٣٩ مقعداً، العمال ٢٦٨، الأحرار ١١، الاشتراكيين ٢، القوميين ٣١. انظر:

D. H. Scott and D. L. Kobrin: British Constitution, op. cit., p. 63.

ثانياً ـ المركـزيـــة :

تختلف الثنائيـة البريطانيـة عن الثنائيـة الأمـريكيـة أيضـاً من ناحية البناء العام للأحزاب وأسلوب العمل داخل وحدات كل منها.

فـعلى حين تمتـاز الأحـزاب البريطانيـة بشدة مركزيتها مما يعطيها قوة وتماسكاً وسـيطرة تامـة على الناخـبين ـ تزداد عند حـزب العمال وتقل عند حزب المحافظين ـ تذهب اللجـان في الولايات المتـحـدة الأمـريكيـة إلى إضـعـاف هذا التماسك والتـشبث بإسـتـقـلاليـتها من خلال ارتباط لجان الدوائر Prencinct بلجـان المقاطعات الكبرى Counties. التي لا تتلقى تعليماتها من اللجـان القـومـيـة في عـملهـا، وإنما من لجان الولايات States فقط، مما يضفي على اللجان القومية هالة من الضعف وعدم السيطرة والتي كـانت ومـا زالت محل انتـقـاد كـثير من الفـقه الدستوري والسياسي. لذا يرى البـعض أنه من الصـواب الكلام عن خمسين حزباً ديمقراطياً وخمسين حزباً جمهورياً يستقل بعضها عـن البعض بدل الكلام عن حـزب ديمقراطي أو جمهوري واحد [(١)].

لهذا يقـول ك. روسـتير أنّ التنظيم الحزبي في أمريكا لا يقوم على أساس رئاسي، وإنّما يقـوم على أسـاس استقلال كل منطقة (County, City Ward, Prencinct) عن المناطق الأخرى [(٢)].

فالاستقلالية وعدم الانضباط اللتان تتميّز بهما الأحزاب الأمريكية، دفعت البعض إلى تشـبـيـهـها بالأحزاب الفرنسية أكثر منها بالأحزاب البريطانية، لأنّ عدم الانضباط هذا ليس داخليـاً فحسب، ولكنه يمتدّ إلى بعض المسائل التي يجب مواجهتها بشيء من

---

(١) Haruiou A. Gicquel J. et Gelard P.: (ouv. cit), p. 480.
نلسون بولسبي وأردن وايلدافسكي: انتخابات الرئاسة في أمريكا (المرجع السابق)، ص٣٤.
الدكـتور حسن إسماعيل: النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية وانجلترا (المرجع السابق)، ص٥٥.
H. Zink and others: Am. Government and Politics, op. cit., p. 228.

(٢) Edward C. Banfiald: Political Parties. op. cit., p. 116.
وأيضاً ـ كلينتون روستير: الأحزاب والسياسة في أمريكا (المرجع السابق)، ص٥.

الانضباط ووحدة القرار [١].

وإذا كان البعض قد حاول ربط المركزية بنظام الانتخاب الفردي ذي الدورة الواحدة، فإننّا لا نرى لهذه المحاولة قبولاً في الواقع، وخاصة إذا نظرنا إلى ما يسود الأحزاب الأمريكية من إسراف في الطبيعة اللامركزية، مع أنّ كلاً من النظامين يعايشه نفس النظام الانتخابي. بل أكثر من ذلك، فقد أشار الفقه مراراً إلى أنّ نظام الانتخاب الفردي يتم في دوائر انتخابية صغيرة، مما ينقل المعركة الانتخابية إلى المستوى المحلي، فيزيد اللامركزية بدلاً من اضعافها.

ولهذا فالمركزية البريطانية ليست ناتج نظام انتخابي معين، بل هي نتيجة عوامل متعدّدة أهمها البعد الأيديولوجي وطرق تمويل الأحزاب، وسعي الأحزاب إلى تحقيق تركز وسعي الأصوات وعدم تشتتها حتى لا يسمح لمرشح أن يخوض المعركة الانتخابية بعيداً عن الحزب، بالإضافة إلى طريقة التوزيع الإقليمي لمقاعد مجلس العموم البريطانى [٢].

ثالثاً - المرونة :

من أهم المشاكل التي تواجه الأحزاب الأمريكية وكانت محل انتقاد الكثير من الفقه، هي افتقارها لقاعدة أيديولوجية تقوم عليها وتعمل من أجلها، وبرامج محدّدة

---

(١) Haruiou A. Gicquel J. et Gelard P.: (ouv. cit), p. 485.

(٢) عدد أعضاء مجلس العموم البريطانى كما بيناّه سابقاً (٦٣٥) عضواً يجري انتخابهم باعتبارهم ممثلين لمناطق جغرافية محددة، هي الدوائر الانتخابية كما يطلق عليها، أي هناك (٦٣٥) دائرة انتخابية. وكل دائرة ينتخب عنها عضو واحد حسب نظام Single-member district وعدد الأعضاء الذين يمثلون انجلترا (٥١١)، ويخص اسكتلندا (٧١)، ويلز (٣٦)، ايرلندا الشمالية (٢١).

لمزيد من التفصيل راجع : D. M. M. Scott and D. L. Korbin: British Const. op. cit., p. 57.

لمزيد من التفصيل راجع : Duverger: (ouv. cit), p. 80

الشافعي أبو راس: التنظيمات السياسية الشعبية (المرجع السابق)، ص١٢٩ وما بعدها.

واضحة تساعد الناخبين على تحديد انتمائهم الحزبي. وهذا ما يجعلها تضمّ عناصر مختلفة ومتعدّدة ذات اتجاهات تصل في بعض الأحيان حد التنافر والمواجهة، والتي لا يجمعها إلاّ سعيها وراء احتلال المراكز السياسية والإدارية في الدولة.

وقد عبّر أحد الفقهاء الأمريكان عن ذلك بقوله: «أنّ الحزب في أمريكا لا يمكن أن يشبّه بالجيش أو الكنيسة، وهو ليس أسلوباً في الحياة. فالحزب لا يطلب من أعضائه سوى بطاقاتهم الانتخابية وبعض الدولارات، وإذا أرادوا بعض الساعات من وقتهم لملء مكاتب الحزب ولصق الخطابات [١].

والأحزاب الأمريكية وهي تتّصف بهذا الوصف، تظهر مقدرة فريدة على الاحتفاظ بالنظام الحزبي الثنائي بالرغم من تحديات الاتجاهات المختلفة داخلها [٢].

ويعلّل البروفسور ماكيفر قدرة هذه الأحزاب على الاحتفاظ بطبيعتها، بالوظيفة المزدوجة التي يؤديها هذا النظام على المستويين الفدرالي والمحلي. فيقرّر على المستوى الفدرالي مصير النظام السياسي العام للولايات المتحدة الأمريكية، أمّا عمله المحلي والإقليمي فيقتصر على الولايات بما تحويه من اختلافات اجتماعية وثقافية. ويتطلّب هذا بطبيعة الحال نفقات مالية واسعة ومتنوعة. الأمر الذي يوجّه الصراع الحزبي المحلي نحو وضع اليد على هذه النفقات أكثر مما يتناول المبادىء.

أمّا الاتفاق بين الحزب المحلي والقومي فلا يكون إلاّ عرضياً أو تقليدياً. ولهذا فأكثر ما يوصف به الحزب الأمريكي أنّه ليس أكثر من رابطة ضعيفة لا يجمعها إلا سعيها وراء السلطة [٣].

وبقدر ما تتّصف به الأحزاب وبرامجها من غموض وعدم وضوح، نجدها في المقابل تمتاز بالمرونة الكافية لإعطاء أعضاء الحزب من ممثلي الشعب فرصة التصويت ضد مشروع قرار أو قانون يتقدّم به الحزب في بعض الأحيان.

---

(١) لمزيد من التفصيل انظر الدكتورة نبيلة عبدالحليم (المرجع السابق)، ص٣١٨.

(٢) S. E. Finer: Comparative Government, op. cit., p. 228.

(٣) الدكتور طارق علي الهاشمي: الأحزاب السياسية (المرجع السابق)، ص١٠٥.

Perwitt K., and Verba S. An Introduction to American Government, op. cit., p. 227.

أمّا في بريطانيا فالوضع يكاد يختلف تماماً عماً هو في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث الطابع الايديولوجي المميّز لحزب العمال مّما يجعل برامجه واضحة في مقابل حزب المحافظين الذي يتبنّى موقفاً عكسياً تجاه الأفكار الاشتراكية التي تسيطر على برامج حزب العمال. وبالتالي تكون المحصلة، وضوح برامج كل منهما وسعيهما إلى تحقيقها من خلال فرض نظام قد يتّصف بالصرامة والدقّة على أعضاء الحزب، ومن ثمّ أعضاء الحزب، وبالتالي ابعادهما عن المرونة التي تتّصف بها الأحزاب الامريكية [1].

كل ذلك ينعكس على انتقال المواطن الأمريكي من حزب إلى حزب ويجعله يسيراً أو أمراً طبيعياً، بعكس المواطن البريطانى المتشبث باتجاهه المخلص لحزبه. لهذا يقال بانّه «ليس من عادة الانجليزي الانتقال من حزبه إلى حزب آخر بالسهولة التي يغيّر بها المرء ثوبه، بل يلجأ إلى ذلك في الضرورة القصوى مع اعتقادهم بأنهم يعملون للمصلحة الوطنية [2].

---

(١) Peter Self:Administrative Theories and Politics, George Allen and Unwin Ltd., 1977, p.153.

(٢) الدكتور عبد القادر حاتم: الطريق إلى الديمقراطية (المرجع السابق)، ص٢٨.
انظر كذلك: L. Maised and P. Sacks: The Future of Political Parties, 1974, p. 8.

الباب الثالث

مبادىء القانون الدستوري

مبادىء القانون الدستوري

تتميز دولة اليوم عن دولة الأمس بأنها دولة متدخلة، أياً كانت الايديولوجية أو المذهب الذي ينتمي اليه نظامها. هذه الصفة تؤكد يوما بعد يوم نتيجة زيادة تدخل الدول في نشاطات متعددة، كانت محبوسة في حصون الايديولوجية التحررية التي سادت الأنظمة السياسية في القرن الثامن عشر، وغاب بريقها الوهاج في القرن التاسع عشر.

إن انحسارالايديولوجية الاشتراكية وتراجعها في العقدين الاخيرين من القرن العشرين لم يؤثر على اتجاه الأنظمة السياسية المعاصرة في تبني سياسة التدخل المعتدل في مجالات متعددة لحياة الفرد. لأن تلك السياسة لم تثبت بأنها ايجابية في مجال حماية الدولة والصالح العام فحسب. وانما أثبتت بأنها منسجمة مع سنة التطور الفردي والفطرة الانسانية كذلك.

إن اتساع مجالات نشاطات الدولة في اطار تعميق مفهوم الديمقراطية، يرتب العديد من الالتزامات والحقوق للفرد والدولة في آن واحد. تلك الالتزامات والحقوق هي الصيغة الحضارية الحالية لمفهوم الصراع بين الحاكم والمحكوم في بعض الأنظمة السياسية، والذي تترجم في لغة القانون حالياً بالقواعد العليا، التي تبين كيفية ممارسة السيادة الشعبية، وتفرض على الحاكم وتحدد سلطته وحدوده التي يلتزم ويتقيَد بها، والوظائف التي يجب أن يقوم بها ويسهر على تحقيقها. هذه القواعد تسمى بالقواعد الدستورية أو القانون الدستوري.

هذا واذا كانت التقاليد الأكاديمية في كليات الحقوق التي تتبنى النظام اللاتيني في تدريس القانون ـ سواء في فرنسا أو مصر أو سوريا أو الأردن ـ قد جرت على تقسيم موضوعات القانون الدستوري الى قسمين رئيسين هما مبادىء القانون الدستوري، والنظام الدستوري القائم فإننا نخصص هذه الدراسة لمبادىء القانون الدستوري. لنرى ما نستطيع انجازه في المرحلة الحالية والتي تحتم علينا الكتابة في مثل هذا الموضوع تمشياً مع حاجة المكتبة القانونية في الأردن له بصفة عامة، وشعورنا بضرورة توفير المرجع السهل المبسط لطلبة كليات الحقوق الأردنية بصفة خاصة.

وإذا كان بعض الفقه الدستوري التقليدي لم يلتزم في كتاباته جانب الحياد في تفسير الصراع بين النظم وبعض الافكار السياسية، فإن ما تواتر بحثه من موضوعات أساسية لمادة مبادىء القانون الدستوري، وما تولد لديَّ من قناعات خلال فترة تدريسي لهذه المادة طيلة الأعوام السابقة، قد دفعني مطمئنا الى تقسيم هذا الباب الى ستة فصول:

الفصل الأول : وجعلته مدخلا لدراسة القانون الدستوري من خلال عنوانه، «اساسيات لدراسة القانون الدستوري». تعرضت فيه لبيان العلاقة بين القانون والمجتمع، ثم خصائص القاعدة القانونية وأنواعها، وتسليط الضوء على القانون الدستوري باعتباره أبا للقوانين وفرعا من فروع القانون العام، وأهم المعايير التي اتبعت في تعريفه وعلاقته ببعض العلوم والقوانين.

الفصل الثاني : وخصصته لمصادر القاعدة الدستورية.. أشرت فيه ابتداء للمقصود بالمصدر، وقسمته الى ثلاثة مباحث. المبحث الأول للتشريع ، والمبحث الثانى للعرف، والمبحث الثالث للقضاء والفقه.

الفصل الثالث : وخصصته لأساليب نشأة الدساتير، وقسمته إلى ثلاثة مباحث . المبحث الأول وخصصته للأساليب غير الديمقراطية، والبحث الثانى للأساليب الديمقراطية، والمبحث الثالث لأساليب نشأة الدساتير الأردنية.

الفصل الرابع : وخصصته لأنواع الدساتير، وقسمته الى ثالثة مباحث. المبحث الأول وخصصته للدساتير المكتوبة والدساتير غير المكتوبة، والمبحث الثانى للدساتير المرنة والدساتير الجامدة، والمبحث الثالث لأنواع الدساتير الأردنية.

الفصل الخامس : وخصصنته لمبدأ سموّ الدساتير، وقسمته الى مبحثين. المبحث الأول وخصصته لبيان المقصود بسمو الدستور، والمبحث الثانى للرقابة على دستورية القوانين.

الفصل السادس : وخصصته لموضوع نهاية الدساتير، وقسمته الى مبحثين. المبحث الأول وخصصته للأسلوب العادي لنهاية الدساتير، أما المبحث الثانى فقد خصصته للأسلوب غير العادي لنهاية الدساتير.

الفصل الأول
أساسيات لدراسة القانون الدستوري

المجتمع والقانون

الإنسان كائن اجتماعي يسعى وباستمرار للمحافظة على كيانه ورفع مستوى معيشته، وهو في هذه الطبيعة لا يستطيع أن يعيش منفرداً لعدم قدرته على اشباع كل حاجاته ومستلزمات حياته. لذا أضحى المجتمع ضرورة هامة وحتمية لحماية هذا الإنسان من الهلاك وضمان بقائه وتقدمه[(١)].

إن وجود المجتمع ذي العلاقات الإنسانية المتعددة والمصالح الخاصة والعامة المتفقة منها والمتعارضة،يتطلب نظاماً عاماً يحمي هذه المصالح وينقلها من حالة الفوضى إلى الاستقرار، ولو تطلب ذلك نزول البعض عن قدر معيّن من الحقوق التي يمتلكها بحكم الطبيعة. بمعنى أن يكون هناك قواعد تنظم سلوك الأفراد ومعاملاتهم وتشرف عليها سلطة عامة تمثل هذا المجتمع، قادرة على اجبار كل فرد على احترام ما تضعه من قواعد، يراعى فيها التوازن بين معنى الحرية والمصلحة الذاتية لكل فرد فيتحقق بذلك النظام والأمن والاستقرار[(٢)].

فالقانون ضرورة استوجبتها طبيعة الانسان المدنيّة وحاجته إلى أن يعش دائمًا في مجتمع. والمجتمع لا يستقيم أمره إلا إذا ساده النظام. هذا النظام يتجسّد في قواعد ملزمة للأفراد تضعها السلطة وتطبقها ولو بالقوة عند الضرورة، لتحدد وتنظم العلاقات والروابط التي تقوم بين الأفراد بعضهم ببعض أو بين الافراد والمجتمع الذي يعيشون فيه أو بين المجتمعات بعضها ببعض[(٣)].

---

(١) Baradat, Leon : Political Ideologies. their Origin and Iimpact. prentice Hall inc.,N.J.– 1979.P.59.

(٢) لمزيد من التفصيل راجع، الدكتور توفيق فرج : المدخل للعلوم القانونية. الطبعة الثالثة، ١٩٨١، ص١٣. الدكتورعبد المنعم فرج الصدة: أصول القانون . دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٨، ص٥ . الدكتورمحمد كامل ليلة: النظم السياسية. الدولة والحكومة. دار الفكر[بدون تاريخ]، ص١٢ . الدكتور رمزي الشاعر: النظم السياسية ـ الدولة والأنظمة السياسية المعاصرة ـ دار النهضة العربية، ١٩٨١، ص ٩٣.

(٣) الدكتور عبد الحميد متولي والدكتور سعد عصفور والدكتور محسن خليل: القانون الدستوري والنظم السياسية منشأة المعارف بالاسكندرية. ١٩٨٠، ص ٩. الدكتور حسن كيرة: المدخل الى القانون. الطبعة الخامسة. منشأة المعارف الاسكندرية، ١٩٧٤، ص ١٨.

وكلمة قانون بمعناها الواسع تطلق على كل قاعدة مطردة، لتعني في النهاية الاستمرار والاستقرار وفقا لنظام ثابت. وبهذا المعنى الواسع يطلق القانون على النظم التي تحكم ظواهر الطبيعة، فيقال قانون الجاذبية الأرضية أو قانون الغليان. وقد استعمل إبن سينا لفظ قانون في معنى القاعدة الطبية، إذ سمىّ كتابه الطبي «القانون»[1].

أما المعنى الدقيق للقانون فيقصد به مجموعة القواعد الملزمة التي تحكم سلوك الافراد وعلاقاتهم في المجتمع. أو مجموعة القواعد التي تنظم الروابط الاجتماعية والتي يجبر الناس على اتباعها [2]. والهدف النهائي للقانون يبقى محصوراً بين سعيه إلى صون حريات الافراد وتحقيق مصالحهم من ناحية، وحفظ كيان المجتمع وكفالة تقدمه وارتقائه من ناحية أخرى، من خلال مجموعة أفكار أساسية، تصور ما هو كائن وما يجب أن يكون والتي يطلق عليها لفظ مذهب أو أيديولوجية[3].

مما تقدم يتبين لنا أن القانون ما هو إلا «مجموعة قواعد قانونية مجردة وضعت لتنظيم سلوك الاشخاص في مجتمع عن طريق السلطة العامة التي تجبر المخاطبين بها على احترامها وتوقع الجزاء على من يخالفها».

من هذا التعريف يتضح لنا أن للقاعدة القانونية خصائص بارزة هي:

١ ـ القاعدة القانونية قاعدة سلوك Regle Conduite

القاعدة القانونية وضعت لتوجيه سلوك الافراد من خلال إباحتها لفعل معين أو أمر بفعل أو نهي عنه.

٢ ـ القاعدة القانونية قاعدة اجتماعية Regle Sociale

فالقاعدة القانونية التي يأتمر بها الافراد تقتضي وجود مجتمع قبلها. وهي تتغير وتتبدل بتطور المجتمع حتى تستجيب لحاجاته وتساير اتجاهاته.

(١) الدكتور حسن كيرة: المدخل الى القانون (المرجع السابق). ص ١١. الدكتور محمود حلمي موجز مبادىء القانون الدستوري. الطبعة الأولى، ١٩٨٣، ١.

(٢) يذهب البعض الى أن التعريف الدقيق للقانون يفيد معنيين: المعنى العام droit وهو الذي بيناه، والمعنى الخاص Loi ويراد به قاعدة معينة، أو مجموعة معينة من القواعد تضعها السلطة التشريعية لتنظيم أمر معين، فيقال قانون الجامعات أو قانون المحاماة أو قانون الاستملاك.....وهكذا.

(٣) انظر الدكتور رمزي الشاعر: النظم السياسية، ١٩٨١، (دون ناشر)، ص ٥.

٣ ـ القاعدة القانونية قاعدة عامة ومجردة Generale et Abstraite

ويقصد بالتجريد مخاطبة الأشخاص بصفاتهم وليس بذواتهم. وهذا التجريد يرتب العمومية. بمعنى أن القاعدة تطبق على شخص تثبت له صفات معينة وتسري على كل واقعة تتوفر فيها الشروط المطلوبة. والتجريد والعمومية يحققان المساواة ويسهمان في استقرار المجتمع.

٤ ـ القاعدة القانونية ملزمة ومرتبطة بجزاء Sanction

يراد بالقاعدة القانونية توجيه سلوك الافراد توجيهاً يتفق ومصالح المجتمع. ونظراً لإمكانية مخالفاتها تبعاً للمصالح الشخصية المتعددة، فقد إقترن الالزام Obli-gation بالجزاء Sanction الذي يمكن للسلطة أن توقعه على المخالفين(١).

وتتفق القواعد القانونية مع غيرها من القواعد الاجتماعية الأخرى، كالقواعد الأخلاقية والقواعد الدينية في أنها مرتبطة بجزاء، ولكن الفارق يبدو في طبيعة الجزاء لكل منها.

فعلى حين يتميز جزاء القاعدة الأخلاقية بالجانب المعنوي لراحة الضمير والشعور العام، فان جزاء القاعدة القانونية يتميز بالمادية. فهو مادي ومحسوس، وهذا ما يميزه عن القاعدة الأخلاقية. وهو أيضاً دنيوي وهو ما يميزه عن الجزاء الديني الذي يتلقاه المخالف في الآخرة(٢).

وإذا كان الجزاء ظاهراً ومحسوساً في القاعدة القانونية، فهو يختلف من حيث صوره باختلاف القواعد القانونية.

فالجزاء الجنائي يختلف في طبيعته وآثاره عن الجزاء المدنى، والجزاء المدنى يختلف

(١) يقول الفيلسوف الفرنسي بسويه Bossuet حيث يملك الكل فعل ما يشاؤون، لا يملك أحد فعل ما يشاء، وحيث لا سيد فالكل سيد، وحيث الكل سيد فالكل عبد. عن الدكتور حسن كيرة: المدخل الى القانون (المرجع السابق). ص ١٨. وانظر ايضاً د. عباس الصراف ود. جورج حزبون: المدخل الى علم القانون. عمان، ١٩٨٥، ص ١٤.

(٢) لمزيد من التفصيل راجع الدكتور عبد المنعم اصدة، (المرجع السابق)، ص ١٤ وما بعدها. الدكتور حسن كيرة: المدخل الى القانون : (المرجع السابق)، ص ٣٠. الدكتور سمير تناغو: النظرية العامة للقانون، ١٩٧٤، ص ٧.

عن الإداري، والجـزاء الإداري يختلف عن الجزاء الدستوري ..... وهكذا[1].

تقسيم القانون وأنواع القاعدة القانونية :

هناك تقسـيمات مـتـعددة للقانون أو القاعدة القانونية، وذلك بسبب الزاوية التي ينظر منها إلى تلك القاعدة القانونية.

فالقاعدة القانونية قد تكون مكتوبة. والقاعدة المكتوبة هي تلك التي تضعها السلطة التشريعـيـة صـاحبة الاختصاص والتي تمتاز بالواضوح والتحديد الدقيق. أما القاعدة غير المكتوبة فمصدرها الرئيسي هو العرف، وهي وإن كانت تعبّر عن أطراد عادة معينة لجـهة معينة، الا أن عدم الوضوح والتحديد هو أول ما يؤخذ عليها. الأمر الذي يؤدي إلى صعوبة الوقوف على حقيقتها ومصمونها.

والقـاعـدة القـانونيـة قـد تكون قـاعـدة مـوضـوعـية أو قاعدة شكلية. فالقاعدة الموضـوعـيـة هي التي تبين مـصـدر الحق ومـضمونه وآثاره وسائر أنواع الجزاءات بمـخـتلف طبـيعتها. مثل ذلك القانون المدنى، والتجاري والعقوبات ... في حين تقتصر القـاعـدة الشكلية على بيان الاجراءات التي يجب اتباعها لاكتساب الحق أو التحلل من الالتـزام كـقـواعـد أصـول المحـاكمات الحقوقية والجزائية وقواعد الاسناد في القانون الدولي الخاص.

والقـاعدة القانونية قد تكون قاعدة آمرة (impeative) وقـد تكون قاعدة مفسرة أو مكملة (complimentary) والـقـاعـدة الآمـرة هي القـاعـدة التي لا يجوز للأفـراد أو للأشـخاص الاتفاق على ما يخالفها، وكل اتفاق يتم بخلاف ذلك يقع باطلا. ومن أمثلة ذلك القـواعـد الواردة في قانون العقوبات وقوانين الاحوال الشـخصية الخاصة بالميراث والوصـيـة وهكذا.... أمّا القـاعـدة المفسّره فهي التي تنظم جوانب معينة يجوز للأفراد والأشخاص الاتفاق على مخالفتها.

إلا أن أهم ما يعنينا هنا هو تقسيم القانون إلى قواعد تندرج في نطاق القانون العام وقـواعـد أخـرى تندرج في نطاق القانون الخاص، لما يترتب على هذه التفرقة من أمور هامة خاصة في توزيع الاختصاص القضائي في البلاد التي أخذت بالقضاء المزدوج.

---

(١) وحـول طبيعة الجزاء في القانون الدستوري انظر أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية. الاهلية للنشر والتوزيع، ١٩٧٧، ص ٣٣.

التفرقة بين القانون العام والقانون الخاص:

من المسائل الأولية التي تبحث في دراسة القانون هي تقسيم القانون إلى قانون عام Droit Public. وقانون خاص Private Law (Droit Prive) ، وذلك على أساس وجود الدولة أو عدم وجودها كطرف في العلاقات القانونية التي تنظمها تلك القواعد.فاذا كانت الدولة باعتبارها صاحبة السيادة والسلطان طرفا في العلاقة التي يحكمها القانون كان القانون عاما أي القانون العام (١). أما إذا لم تكن الدولة طرفا في العلاقة هذه فان القواعد التي تحكمها هي قواعد القانون الخاص. وعلى هذا فالعلاقات التي ينظمها القانون العام هي التي تكون الدولة طرفاً فيها باعتبارها صاحبة السلطان والسيادة، أما العلاقات التي ينظمها القانون الخاص فهي التي لا تكون الدولة فيها بهذا الوصف.

وعلى هذا فالقانون العام هو مجموعة القواعد القانونية التي تنظم العلاقات التي تكون الدولة طرفا فيها باعتبارها صاحبة سلطة وسيادة(٢).

أمّا القانون الخاص فهو مجموعة القوعد التي تنظم العلاقات بين الأفراد بعضهم ببعض، أوبينهم وبين الدولة باعتبارها شخصاً عادياً كباقي الأشخاص لا باعتبارها صاحبة سلطة وسيادة(٣).

---

(١) Gicquel et Hauriou, droit constitutionnel et instituiions politiques. Mont. 1984,p.20.

(٢) عرف البعض القانون العام بانه مجموعة القواعد القانونية التي تطبق على الدولة. هذا التعريف رغم بساطته الا انه غير دقيق على اعتبار أن الدولة قد تمارس نشاطاً يماثل نشاط الأفراد متخلية عن سلطاتها وسيادتها. انظر الدكتور عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ١٩٦٤، ص ١٧.

(٣) يذهب البعض الى أن تقسيم القانون بين عام وخاص على اساس صفة الأطراف تنقصه الدقة، إذ أن الصفة التي تثبت لاشخاص العلاقة القانونية انما تتفرع حسب طبيعة هذه العلاقة. ومن ثم يكون المعيار السليم في هذا الصدد هو القائم على طبيعة العلاقة القانونية وما اذا كانت تتصل بحق السيادة في الدولة او لاتتصل . فالقانون العام هو الذي ينظم السلطات العامة في الدولة ويحكم العلاقات بينها، او بينها وبين احد أشخاص القانون الخاص، أو بين دولة وأخرى. بينما يكون القانون قانونا خاصا اذا كان ينظم علاقة تقوم بين أشخاص القانون الخاص بعضهم ببعض أو الدولة باعتبارها شخصا اعتبارياً عاديا كاحد اشخاص القانون الخاص. لمزيد من التفصيل راجع الدكتور رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري. جامعة الكويت، ١٩٧٣، ص ٢٤. الدكتور عبد المنعم فرج الصدة (المرجع السابق)، ص ٤٤. الدكتور عباس الطراف وجورج حزبون (المرجع السابق). ص ٢٣. الدكتور محمود حلمي (المرجع السابق)، ص٢.

القانون الدستوري فرع من فروع القانون العام :

إذا كان القانون العام كما عرفناه سابقاً بأنه القانون الذي ينظم العلاقات التي تكون الدولة طرفا فيها باعتبارها صاحبة السيادة. فان القانون الدستوري والقانون الاداري وقانون العقوبات وقانون أصول المحاكمات الجزائية والتشريع المالي والقانون الدولي العام هي فروع القانون العام، بل وان القانون الدستوري يحتل مكان الصدارة بين هذه القوانين ويؤثر فيها تأثيراً كبيراً [١]. ولا غرابة في ذلك فهو القانون الأساسي في الدولة[٢].

والقانون العام بمعناه الواسع يشمل جميع فروع القانون التي أشرنا اليها سابقاً أما القانون العام بمعناه الأكاديمي الدقيق فلا يشمل إلا القانون الدستوري والقانون الإداري كما هو الشأن في مؤلف الاستاذ Nezard عميد كلية الحقوق بجامعة كان سابقاً [٣] ، وما أعقبه من مؤلفات فرنسية في القانون العام droit public تشرح القانون الدستوري والقانون الإداري في خطة واحدة متماسكة لما يقوم بينهما من صلات وروابط يصعب فصلهما عن بعض فصلا تاماً. وعندما شبّه الاستاذ بارتلمي Barthelemy الحكومة بالآلة البخارية قال بأن القانون الدستوري يبين كيفية بناء تلك الآلة والقانون الاداري يبين كيفية ادارتها[٤].

---

(١) Debbasch.Charles et Pontier, Jea et Bourdon, Jacques et Ricci. Jear: droit constitu- tion- nel et institutions politiques Econpmica. edition,1986. P .2 .

الدكتور رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص٢٥.

(٢) لا يمتد تاثير القانون الدستوري الى فروع القانون العام فحسب، بل ايضاً الى فروع القانون الخاص بدرجة تختلف من قانون الى آخر. فحق الملكية مثلا مضمون في الدستور وبالتالي يأتي قانون الملكية متطابقاً لمابينه الدستور في ذلك والا كان غير مشروع.

الدكتور مصطفى ابو زيد فهمي : مبادىء الأنظمة السياسية. منشأة المعارف الاسكندرية ١٩٨٧، ص ٧. ولمزيد من التفصيل راجع الدكتور محمود حافظ: الوجيز ف يالنظم السياسية والقانون الدستوري ، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦، ص ٥.

(٣) هناك تقسيمات أخرى للقانون العام (كالقانون العام الخارجي والداخلي) أوردها الفقه . لمزيد من التفصيل راجع . الدكتور عبد الحميد متولي (المرجع السابق)، ص ١٧. الدكتور عبد المنعم الصدة (المرجع السابق) ص٤٧

(٤) لمزيد من التفصيل راجع:

Barthelemy. J.et Duez. p. Traite de droit constitutionnel. EconomicaParis. 1985. p. 183

الدكتور وايت ابراهيم : القانون الدستوري . القاهرة ، (بدون ناشر او تاريخ)، ص٧.

التعريف بالقانون الدستوري Constitutional Law- droit Constitutionnel

منذ نهاية القرن الثامن عشر أضحت المطالبة بتشكيل دستور في بلاد الديمقراطيات الغربية عملا أساسياً ورئيساً من الأعمال التي بادرت اليها هذه الدول بتنفيذها. وابتداء من تلك الفترة أصبح وجود الدستور المكتوب من الظواهر العادية ليس فقط في البلاد الأوروبية وأمريكا الشمالية، وانما أيضاً في أغلب دول العالم الثالث ليشكل في النهاية مجموعة من القواعد الأساسية المدونة في نصوص رسمية يبينها ويحدد معالمها القانون الدستوري.

لقد سعى الفقه القانوني والسياسي إلى المطالبة باستمرار إلى جعل القانون الدستوري مادة تعليمية كجزء من برنامج الاجازة في الحقوق، وكان لهم ذلك في ايطاليا عام ١٧٩٧ وفرنسا عام ١٨٣٤. إلا أنها واجهت تقلبات سياسية حتى ألغيت ثانية في فرنسا من قبل الحكومات الاستبدادية لفترة مؤقتة. بعدها أعادها الليبراليون لتتحول ثانية وتستقر كجزء من برنامج الليسانس أو البكالوريوس المقرر في كليات الحقوق منذ عام ١٨٨٩.

ولما كان التعريف لأي فرع من فروع القانون يتوقف بالدرجة الأولى على النطاق الذي ينظمه، فإن الدولة تمثل من هذه الزاوية هذا النطاق الأساسي للقانون الدستوري (١)، والذي بدوره يغدو متأثراً باعتبارات متعددة منها التاريخية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية. إلا أن تعريفات القانون الدستوري في عموميتها وتعدد وجهات النظر بشأنها بتعدد الزوايا التي ينظر منها إلى هذا القانون لا تتجاوز تلك المعايير التي تبناها الفقه في تعريفه للقانون الدستوري، وهي المعيار التاريخي والمعيار الشكلي والمعيار اللغوي والمعيار الأكاديمي ثم المعيارالموضوعي.

---

(١) Duverger. Maurice: institutions politiques et droit constitutionnel. Themis 1980.p18.
ولهذا فقد وجدت بعض الصعوبات في التمييز بين القانون الدستوري والاداري أحياناً. الا ان دراستهما وتعليل محل التنظيم لكل منهما توصلنا الى المعرفة. فالقانون الدستوري يدور حول الدولة وشكلها وعلاقة السلطة التشريعية بالتنفيذية واختصاصات كل منهما. في حين يبقى القانون الاداري منحصراً في التنظيم الاداري في الدولة - اي أنه يتناول نشاطا واحداً من انشطة السلطة التنفيذية وهو الاعمال الادارية actes administratifs دون الأعمال الحكومية actes de gouverment actes de souvernte، وللمزيد من التفصيل انظر الدكتور عبد الحميد متولى وآخرون (المرجع السابق) ص ١٤.

المعيار التاريخي :

لقد بيناً سابقاً أن تدريس القانون الدستوري كمادة في كلية الحقوق بباريس كانت قد بدأت عام ١٨٣٤، عندما انشأ جيزو Guizot والذي كان وزيراً للتربية والتعليم آنذاك في عهد لويس فيليب - أول كرسي للقانون الدستوري فيها - أي في كلية الحقوق بباريس - وكان ذلك بمقتضي الأمر الصادر في ٢٢ من آب عام ١٨٣٤ والذي يبين فيه أن الغرض من تدريس القانون الدستوري هو شرح أحكام الوثيقة الدستورية وضمانات الحقوق الفردية وكذلك النظام السياسي الذي تقرره تلك الوثيقة.

وعلى هذا النحو فقد تحدد نطاق القانون الدستوري بعنصرين- العنصر الشكلي والثانى الموضوعي. أما الشكلي فقد تمثل في قصر القانون الدستوري على ما ورد في الوثيقة الدستورية فقط. اما العنصر الموضوعي فقد أريد به لتعزيز نظام حكم معين وهو النظام النيابي الحر الذي كان سائداً أنذاك طبقاً لدستور ١٨٣٠، والذي كان معمولاً به في تلك الفترة. هذا المعيار التاريخي بعنصريه يقودنا لتعريف القانون الدستوري بمجموعة القواعد القانونية الواردة في الوثيقة الدستورية والتي تحدد السلطات العامة في ظل نظام نيابي حر يكفل للأفراد حقوقهم وحرياتهم[1].

إن المعيار السابق لا يعول عليه ولا يمكن اعتماده كتعريف عام ودائم للقانون الدستوري لاقتصاره على شرح وضع دستوري معين في فترة تاريخية محددة، خاصة بفرنسا في ظل دستور ١٨٣٠ والذي الغي فيما بعد بصدور دستور ١٨٤٨[2].

المعيار الشكلي :

يعتمد هذا الاتجاه على الشكل في تعريفه للقانون الدستوري. وبالتالي فالوثيقة الدستورية وما جاء بها من نصوص هي أساس تعريف هذا القانون. لذلك فالقانون

(١) لمزيد من التفصيل : انظر الدكتور سعد عصفور وآخرون: القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص١٧.

(٢) الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستوري، والجزء الأول، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى ، بيروت ص ٦. ولمزيد من التفصيل:

Hauriou. A. et Gilard: droit constitutonnel et Institutions politiques Montchrestien . Paris . 1984.p.7.

الدكتور رمزري الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري (المرجع السبق): ص ٤٢.

الدســتـوري طبقا لهذا الرأي ليس سوى الوثيقة الدستورية ذاتها. وعلى هذا فالقانون الدستوري طبقا لهذا المعيار هو القواعد الواردة في الوثيقة الدستورية .

ورغم بســاطة هذا المعـيـار في تعـريف القـانون الدسـتـوري إلاّ أنه تعرض لعدة انتقادات أهمها:

(١) إن الدســاتير في ذاتها تختلف من بلد إلى آخـر، ليس هذا فـحسب بل إن الدساتير لـنفس البلد تتـغير من فترة إلى أخــرى [١]. وطبـقــا للمعيار الشكلي فإن تعريف القـانون الدســتوري سيظهر مختلفا من دولة إلى أخرى، لا بل يتغير من فترة إلى أخـرى في نفس الدولة وذلك بتـغير دسـاتيرها. مما لايجعل هذا التـعـريف عـاماً وثابتاً.

(٢) هناك موضـوعات ذات صفة دستورية لا تنص عليها الوثيقة الدستورية، كالقواعد المتـعلقة بانتخابات أعضـاء البرلمان والتي لا ينص الدستور إلاّ على الأسس العامة لها، تاركـاً التـفـصيل إلى قانون الانتخاب وهو تشريع عادي. وبالمقابل قد تشمل الوثيـقــة الدستورية موضـوعات لا تعتبر في جوهرها من الموضـوعات الدستورية كتلك النصوص الجزائية والمالية والإدارية [٢].

(٣) اذا اعتمدنا المعيار الشكلي في تعريفنا للقانون الدستوري بأنه قانون الدستور ذاته أو تلك القواعد الواردة في الوثقة الدستورية، فاننا نعجز عن تعريفه في البلاد ذات

---

(١) ففرنسا ذاتها خضعت في تاريخها السياسي منذ الثورة الفرنسية لدساتير عدة ابتداد من دستور ١٧٩١ فدستور ١٧٩٣ ودستور ١٧٩٥ ودستور ١٧٩٩ ثم دستور ١٨١٤ فدستور ١٨٣٠ ثم دسـتور ١٨٤٨ ثم دسـتـور ١٨٥٢ فـدستور ١٨٧٥ فـدستور ١٩٤٦ وآخـرهــا دستور الجمهورية الخامسة الصادر في تشرين أول لعام ١٩٥٨ والمعـمول به حاليا، تعاقبت من خلالها انظمـة حكم مختلفـة. والأردن عـايش في حـيـاته السـيـاسية والدستورية ثلاثة دساتير وهي: القـانون الأساسي لامارة شرقي الأردن والصادر في ١٩ نيسان لعام ١٩٢٨ ثم الدستور الأردنى لعام ١٩٤٦ وآخـرها الدسـتور الأردنى الصادر في ٨ كـانون الثانى لعام ١٩٥٢ والمعـمول به حالياً مع تعديلاته. لمزيد من التفصيل راجع:
Barthelemy et Duez: Traite de droit constitutionnel (ouv.cit) ,p.59.

(٢) لمزيد من التـفـصـيل راجع الدكـتور عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية. الاسكندرية، ١٩٦٤، ص ٢١. الدكـتـور عـثمان خليل والدكـتـور سليمان الطماوي. القانون الدستوري. المبادىء العامة. دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٥٤، ص ١٨٢.

الدساتير غير المكتوبة أو العرفية. وذلك لعدم وجود الوثيقة المكتوبة. وحتى في البلاد ذات الدساتيرالمكتوبة فان للعرف دوراً في إنشاء القاعدة الدستورية فكيف يشمل هذا التعريف ما أنشأه العرف ؟![1].

هذه الانتقادات في مجموعها تدلنا على انه يصعب دائمًا اتخاذ المعيار الشكلي أساساً لتعريف القانون الدستوري.

المعيار اللغوي :

كلمة دستور كلمة ذات أصل فارسي يقصد بها الأساس أو البناء أو القاعدة. والقواعد القانونية في عموميتها تنظم العلاقات الإنسانية وتحدد ضوابطها وحدودها والتي تعتبر أساسية في حياة المخاطب بها - لأنها في مضمونها ونطاقها بناء وتأسيس Constitution.

وعلى هذا فالتعويل على المعنى اللغوي للدستور لتعريف القانون الدستوري يوسع في معناه ونطاقه ويبعده عن تلك الموضوعات الرئيسية التي يتناولها القانون الدستوري. اضافة إلى أن التفسير اللغوي في الوقت الحاضر لبعض الاصطلاحات قد يخرجها عن معناها القانوني[2].

هذا ويجدر بنا في هذا المجال إن ننبه القارىء إلى أن كلمة دستور في الأردن لم

---

(١) الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٧ وما بعدها. انظر ايضاً:
Gicquel et Hauriou: droit constitutionnel et institutions politiwues (ouv. cit).p.264.

(٢) انظر الدكتور سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة مقاونة (دون ناشر)١٩٨٨،ص ٩٩. الدكتور عبد الحميد متولي والدكتور سعد عصفور والدكتور محسن خليل (المرجع السابق)، ص ٢٠. الدكتور طعيمة الجرف : القانون الدستوري ومبادىء النظم الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، مكتبة القاهرة الحديثة،١٩٦٤،ص ٣٥. الدكتور محمود حلمي : موجز مبادىء القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٢. الدكتور نوري لطيف : القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، مطبقة علاء ، بغداد، ١٩٧٩، ص ٨. هذا ويبدو أن هذا الاتجاه هو السائد لدى الفقهاء الانجليز الذين لا يقتصرون في تعريفهم للقانون الدستوري فقط على تلك القواعد المتعلقة بنظام الحكم، وانما يسحبوه أيضاً إلى الأمور المالية والادارية.
Constitutional law, as the term is used in Egnland, appears to include all rules which directly or indirectly affect the distribution or the exercise of the sovereign power in the state. Dicey;Introduction to the study of the taw of constitution . 1952.p.22 .

تنتشر إلاّ بعد صدور دستور ١٩٤٦ ثم دستور ١٩٥٢. أما قبل ذلك فكان يسمى القانون الأساسي لعام ١٩٢٨.

المعيار الأكاديمي :

يقوم هذا المعيار على أساس تحديد مركز القانون الدستوري باعتباره فرعاً من فروع القانون العام الداخلي والذي يبين العلاقة بين الدولة باعتبارها صاحبة السيادة والفرد، وذلك من خلال الموضوعات المقررة لتدريسه في كليات الحقوق. وبطبيعة الحال لا يمكن الأخذ بهذا التعريف لأنه لا يقوم على معيار ثابت ومحدد نظراً لاختلاف البرامج المقررة في تدريس القانون الدستوري في كليات الحقوق في البلاد المختلفة.

المعيار الموضوعي :

طبقا لهذا المعيار لا ينظر إلى وثيقة الدستور كأساس لتعريف القانون الدستوري، بل ينظر إلى ما هو دستوري من حيث الجوهر سواء ورد في الوثيقة الدستورية أم لم يرد. فالشكل ليس هو المحدد للقانون الدستوري وانما هو الموضوع والجوهر. فالموضوعات المتعلقة بنظام الحكم تعتبر دستورية ومن اختصاص القانون الدستوري سواء وردت في الوثيقة أم لم ترد فيها(١).

ولكن ماهي الموضوعات التي يمكننا وصفها بالدستورية طبقا لهذا المعيار، لقد أجاب على ذلك الفقيه الفرنسي لافيريير Laferriere وحددها في طبيعة الدولة من حيث كونها بسيطة أو مركبة وشكل الحكومة وما اذا كانت ملكية أو جمهورية ووصف السلطات العامة في الدولة واختصاصاتها والعلاقة فيما بينها (٢). وبالتالي فالقاعدة الدستورية هي التي تنظم أحد المواضيع السابقة بالاضافة إلى حقوق وواجبات الأفراد.

---

(١) الدكتور عبد الحميد متولي: المفصل في القانون الدستوري، الجزء الأول، الاسكندرية، ١٩٥٢، ص ٣٢. الدكتور عثمان خليل، والدكتور سليمان الطماوي : القانون الدستوري. الامبادىء العامة والدستور المصري، دار الفكر العربي، ١٩٥٤، ص ٨٢. الدكتوررمزي الشاعر. النظرية العامة للقانون الدستوري(المرجع السابق)، ص ٥٣.

(٢) Laferriere: Manual de droit Constitutionnel. paris 1947.p.268.

وطبقاً لهذا المعيار يعرف القانون الدستوي بانه «مجموعة القواعد القانونية التي تبين نظام الحكم في الدولة وعلاقته بالمواطنين» وهو التعريف الذي نميل إليه ونؤيده[١].

القانون الدستوري بين السلطة والحرية

على ضوء التعريف السابق وما يدور في فلكه من تعريفات تتبنّى المعيار الموضوعي في تعريف القانون الدستوري، فإننا نرى من الفقه ما يركز على السلطة السياسية باعتبارها المحور الأساسي للقانون الدستوري وآخر يركز على الحرية. فأي منهما الأولى بالاتباع؟

الإتجاه الأول : ويتزعمه مارسيل بريلو Marcel Prelot أستاذ القانون الدستوري بجامعة باريس ويرى أن ظاهرة السلطة العامة وكيفية ممارستها والهيئات القائمة عليها والعلاقات فيما بينها هي الموضوع الأساسي للقانون الدستوري. وبالتالي فالقانون الدستوري طبقا لهذا الاتجاه يقوم على مفهوم تلك القواعد القانونية التي تنظم السلطة السياسية[٢].

الاتجاه الثاني وهو يقوم على ابراز معنى الحرية والتركيز عليها باعتبارها الموضوع الأساس للقانون الدستوري. وعلى هذا الأساس فالقانون الدستوري هو

---

(١) للمزيد راجع الدكتور محسن خليل (المرجع السابق، ص ١١. والدكتور محمود حلمي (المرجع السابق)، ص ٣. ولم نفصل او نزيد في التعريف كما يفسره الفقهاء عندما يقولون بانه مجموعة القواعد القانونية التي تبين نظام الحكم في الدولة وعلى وجه الخصوص كيفية تكوين السلطات واختصاصاتها وعلاقاتها ببعض، لان نظام الحكم يتقرر بمقتضى شرح للسلطات وعلاقاتها ببعض. الدكتوررمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري(المرجع السابق)، ص ٥٩. وانظر أيضا الدكتور السيد صبري: مبادىء القانون الدستوري،١٩٤٩. الدكتور عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والانظمة السياسية (المجع السابق)، ص ١٨. تعريفات متعددة لفقهاء ومختصين قيلت في هذا الشأن ولكنها بالرغم من تعددها، الا انها تقوم على تبني المعيار الموضوعي في اتجاهاتها. الفقيه مورس ديفرجيه M.Duverger يعرف القانون الدستوري بأنه «القانون الأساسي للدولة والذي يعنى بدراسة النظام السياسي فيها وتنظيمها بصفة عامة والبناء الحكومي فيها».

DUVERGER M. ; Institutions politiques et droit constitutionnel (ouv.cet)p.17.

أما الفقيه جورج فيدل فيعرفه بانه «القانون الذي يعنى بدراسة القواعد الأساسية الخاصة بتنظم الدولة وعلاقتها بالمواطن».

Vedel.G...:cours de droit constitutionnel et institutions politiques. paris. 1959. P. 1.

(٣) Gicquel et Hauriou: droit constitutionnel et institutions potitiques (ouv cit). cit. p. 263.

قانون الحرية[1].

والحقيقة اننا لانميل إلى اي من الإتجاهين منفردا لأن القانون الدستوري ليس تنظيما للسلطة فحسب أو تنظيمًا للحرية وحدها، انه قواعد لتحديد السلطة ولتنظيم الحرية. والحرية بذاتها لا يمكن أن تقوم إلاّ في ظلال السلطة وإن كانت تقيدها.

القانون الدستوري والنظم السياسية

إذا كانت دراسة القانون الدستوري التقليدي قد اعتمدت في كلية الحقوق بباريس كمقرر في اجازة الحقوق منذ عام ١٨٣٤، إلا أنها لم تبق بإسمها الحالي الذي تغير إلى القانون الدستوري والنظم السياسية أو كما تسمى بالفرنسية Droit constitiuuion-nel et Institutions Politiques والمقصود ليس هو تغيير الاسم فحسب بل المضمون أيضاً.

ولكن على الرغم من التوافق بين هذين الاصطلاحين منذ قرابة ثلاثين عاماً[2]، واتفاق الفقه الدستوري على عدم الاكتفاء بدراسة القواعد القانونية للنظام السياسي، إلاّ أنه ـ أي الفقه ـ اختلف حول مدلول كل منهما ووحدة أو ثنائية المعنى أو المضمون. جانب من الفقه رادف بين القانون الدستوري والنظم السياسية واعتبر ان النظام السياسي في أي دولة ما هو إلاّ نظام الحكم فيها وهو الذي يتناوله القانون الدستوري[3].

---

(١) لمزيد من التفصيل راجع : الدكتور مصطفى ابو زيد فهمي : مبادىء الانظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ١٠.

(٢) ففي ٢٧ آذار ١٩٥٤ صدر مرسوم فرنسي باضافة الأنظمة السياسية الى اصطلاح القانون الدستوري ليصبح القانون الدستوري والنظم السياسية كمادة مقررة بهذا الاسم في كليات الحقوق هناك. وما زالت كتب كل من بردو Burdeau ودوفرجيه Duverger وهوريوHauriou تسمى بالقانون الدستوري والنظم السياسية. وغيرها كثيرة. انظر ميشال مياي: دولة القانون ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، ١٩٨٢، ص ٩.
Hauriou, A. Droit constitutionnel et Institutions politiques.(ouv. cit), p. 21.

(٣) الدكتور عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ٢٢، ٢٣. والاستاذ الدكتور عبد الحميد متولي يرادف بين الاصطلاحين بع أن أعطى مدلولا واسعاً للقانون الدستوري. أما الدكتور ابراهيم شيحا فهو يرادف بين الاصطلاحين عندما يضيق من معنى النظم السياسية. انظر مؤلفه: مبادىء الأنظمة السياسية ـ الدول والحكومات ـ الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٨٢، ص ٧.

أمـا الجـانب الآخر من الفقه فقد لاحظ عدم التطابق بين معنى القانون الدستوري ومـعنى النظم السـيـاسـيـة. وتبعا لهذا الرأي، فان النظام السياسي أوسع مدلولا من القانون الدستوري[1].

والحـقيقة التي تكشف عن دقة أي اتجاه في هذين الاتجاهين تتأكد من خلال اعطاء المدلول الدقـيق لاطار ومـضـمـون كل من الاصطلاحين القـانون الدستوري والنظم السياسية.

فـالنزعة الوضعية الواسعة لموضوع القانون الدستوري كقواعد قانونية تبين نظام الحكم في الدولة من خـلال تحـديدها للسلطات العامة وعلاقاتها فيما بينها وما يترتب للأفـراد من حـقـوق وحـريات في مواجهتها ليس من الناحية القانونية فحسب بل من الناحـيـة الواقـعـيـة التي تكشف عن كل المـؤثرات الموجهة لهذه السلطات سواء كانت قـانونية رسمية أو فعلية غير رسمية، ـ هذه النزعة ـ تؤدي إلى القول وبصفة مبدئية إلى تطابق مثل هذين الاصطلاحين.

أمـا الدراسـة الدقـيـقة والجادة في كشف طبيعة القانون الدستوري كقواعد نظرية مجردة تبين مـا يجب ان يكون عليه نظام الحكم وليس ما هو قائم فعلا، ستؤدي بنا إلى الـقـول بـأن هذا التطابق غير وارد وأن الترادف بين القـانون الدسـتـوري والنظم السياسية غير صحيح .

ونحن نقـول أنه ومنذ ثلاثين عـامـاً وبعد أن حملت مادة القانون الدستوري اسمًا جـديداً لتـصـبح القانون الدستوري والنظم السياسية كمادة مقررة، فان فقه القانون الدسـتـوري والسـيـاسي مجمع على عدم الاكتفاء بدراسة القواعد القانونية المجردة في المادة، لأنه سرعـان مـا اكـتـشفت نقائص هذه الدراسة، وخاصة عندما لم تعد الدولة التي يتـحـدث عنهـا هذا الفقه يتطابق واقعها الفعلي مع صورتها القانونية. الأمر الذي

---

(١) انظر في هذا الرأي أندريه : القـانون الدسـتـوري والمؤسـسات السياسية (المرجع السابق)، ص ٣٥. دكـتـور ثروت بدوي: النظم السـيـاسـية، الجزء الأول، النظرية العامة للنظم السياسية، القـاهرة، دار النهـضة العربية، ١٩٧٠، ص ٦. الدكـتـور طعـيمة الجرف: القانون الدستوري ومـبـادىء النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٦٤، ص ٨. الدكـتور محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الأول (المرجع السابق)، ص ١٥. الدكـتـور محـمـود حـافظ: الوجـيـز في النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ١٠.

أصبح مستحيلا على أي دارس في هذا المجال تجاهل الحقيقة باسم الحديث النظري، خاصة في البلاد الحديثة الاستقلال، لأن ذلك كما يقال مجرد حديث عن أساطير فريدة من نوعها[1].

فبعد أن أعلن الفقه القانونى والسياسي استحالة الاكتفاء بالتحليل القانونى، راح يولي وجهه شطر المؤسسات الرسمية منها وغير الرسمية، وهو متأكد بأن نجاح تحليلاته لأي نظام سياسي معين لا بد وأن يتعدى النزعة النظامية (الاطار القانونى) إلى النزعة الوظيفية (الاطار التطبيقي)، ايماناً منه (الفقه) بأن تفسير أي مجتمع أو نظام يجب أن يأخذ في الاعتبار الوظائف الظاهرية والكامنة التي تؤديها تلك الأجهزة والقوى الخفيّة فيها (٢)، كالرأي العام والنقابات والاحزاب وجماعات الضغط والصحافة وغيرها، والتي تشملها وتشرحها النظم السياسية، بجانب الأجهزة والقوى الرسمية والظاهرية التي ينشئها وينظمها القانون الدستوري[3].

وانطلاقاً من هذا التحليل الموجز نرى أنه اذا كان القانون الدستوري يعنى فقط بالقواعد القانونية النظرية لنظام الحكم، فان النظم السياسية انما تعنى أيضاً بمختلف الظروف الاقتصادية والاجتماعية والواقعية التي تؤثر في هذه القواعد، الأمر الذي يؤدي إلى عدم الترادف بين القانون الدستوري والنظم السياسية.

واذا كنا نسير بهذه النتيجة في اتجاهها الصحيح، فاننا نجد أن النظم السياسية

---

(١) ان التجارب الفاشلة في مجال الديمقراطية للدول حديثة الاستقلال تدل على الهوة القائمة بين القانون الدستوري والنظام السياسي. لذلك يتساءل البعض عمن يجرؤ القول بأنه استوعب الأنظمة السياسية للدول الافريقية أو الآسيوية بمجرد قراءته لدساتيرها. انظر مؤلف ميشال مياي - أستاذ القانون العام في جامعة مونبلييه- في دولة القانون. مقدمة في نقد القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١٠. ليس هذا فحسب بل وان قوة تطور الحياة السياسية والصعوبات التي تعترض عملية الاحاطة القانونية بها، يظهر ايضاً في النظام الدستوري البريطاني والامريكي واختلاف تطبيقاتهما بمرور فترة زمنية معينة. لمزيد من التفصيل انظر هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية (المرجع السابق)، ص ٢٩.

(٢) الدكتور طعيمة الجرف: نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسي، القاهرة، ١٩٦٤، ص ١١. الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية، الجزء الأول، النظرية العامة للنظم السياسية، دار النهضة العربية ١٩٦٤، ص ٨.

(٣) بل ذهب البعض الى الجهر بتغليب هذه العناصر على الاجهزة الرسمية والاطار القانونى لنظام الحكم في الدولة قائلا بأن «القوة تسير القانون» انظر:
Burdeau: droit Constitutionnel. paris, 1956. p. 29.

أكثر اتساعاً ومضموناً من القانون الدستوري الذي يمثل في النهاية عنصراً رئيسياً من عناصر دراسة النظم السياسية. وعدم التطابق هذا لا يعني الاختلاف بقدر ما هو مؤشر دقيق على مضمون القانون الدستوري ذي "القواعد القانونية التي تبين ما يجب أن يكون عليه نظام الحكم، أما ما هو عليه النظام من الناحية الواقعية والتطبيقية فتبينه النظم السياسية[1].

لهذا يرى الفقه ان تحليل أي نظام سياسي في دولة ما، يتطلب اليوم تحديد تلك القوى المختلفة التي تشارك في ممارسة السلطة بطريق مباشر أو غير مباشر، أي سواء كانت قوى رسمية أقامها الدستورأو قوى فعلية توجه السلطة بطريق غير مباشر[2].

وهكذا، أصبح نطاق دراسة النظم السياسية شاملا للجوانب الاقتصادية والاجتماعية والظروف الواقعية والمؤثرات الايديولوجية بجانب القواعد القانونية المجردة والخاصة بنظام الحكم[3].

القانون الدستوري والقانون الإداري

إن نظام الحكم في الدولة هو قلب القانون الدستوري ومركز الثقل فيه. ونظام الحكم لأي دولة ما هو الا بيان لسلطات هذه الدولة وعلاقاتها مع بعضها البعض. هذه العلاقات هي علاقات وظيفية استناداً إلى مبدأ الفصل بين السلطات كما نعرفه[4]. فمبدأ الفصل بين السلطات لا يعني فصلا وظيفياً تاماً بقدر ما يعني توزيعاً لهذه الوظائف على هيئات مختلفة ومستقلة عن بعضها البعض وهي الهيئة (السلطة)

(١) الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١٤. ميشال مياي: دولة القانون (المرجع السابق) ص ١٦.

(٢) الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٩ .

(٣) وبناء عليه فقد كانت اضافة اصطلاح النظم السياسية الى القانون الدستوري في كلية الحقوق في فرنسا عام ١٩٥٤ ومصر منذ عام ١٩٥٦ معبرة عن هذا الاتجاه في الدراسة الشاملة. لمزيد من التفصيل انظر: الدكتور ابراهيم شيحا: مبادىء الأنظمة السياسية ـ الدولة والحكومة (المرجع السابق)، ص ٨. الدكتور اسكندر غطاس : أساس التنظيم السياسي في الدول الاشتراكية، ١٩٧٢، ص ٢٧. الدكتور رمزي الشاعر : الايديولوجية التحررية وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد الأول، ص ٣٣٢.

Hauriou. Andre: droit Constitutionnel et Institutions politiques. Montchrestien, Paris. 1975. p. 21.

(٤) Duverger, M,: institutions politiques et droit connstitutionnel (ouv.cit). 18.

التشريعيـة والسلطة التنفيـذية والسلطة القـضائية. وداخل السلطة التنفيذية جهازان متـغـايران وظيـفيـاً هما الجـهـاز السياسي أو كما يسمى بالحكومة Government، والجـهـاز الإداري والمسـمى بالإدارة العامة Public Administration . هذه الثنائيـة للسلطة التنفيذية ثنائية وظيفية، لان بعض الأجهزة التنفيذية قد تمارس عملا حكومياً سـياسياً في أن ، وعملا ادرياً في آن آخر (١). وهذا الاندماج العضوي يرتب صعوبة في بعض الأحيان في التمييز بين القانون الدستوري والقانون الإداري(٢).

ومع ذلك يبـقى القـانون الدسـتـوري قـانون السلطات العامة الثلاث، أما القانون الإداري فـهـو قـانون الادارة العـامة. وبالتالي تبقى امكانية التمييز بينهما قائمة. وقد عبّر عن هذا التـمـيـيز بعض الفقهاء، حيث قيل بأن القانون الدستوري يقرر المبادىء الأسـاسـيـة للقـانون العـام في الدولة بينما القـانون الإداري هو الذي يضع المبادىء موضع النتفيذ.

وقـد رأينا كـيف شّبـه الأسـتاذ بارتلمي العلاقة بين القانون الدستوري والقانون الإداري بقـوله أن القـانون الدسـتـوري يبين لنا كـيف بنيت وشـيدت الحكومة بينما القانون الادراي يبين كيف تعمل هذه الحكومة (٣).

القانون الدستوري والقانون المالي :

يقـصـد بالقانون المالي ذلك القانون الذي يختص بتنظيم نشاطات الدولة المالية من

---

(١) Duverger, M.: institutions politiques et droit connstitutionnel (ouv.cit). 18

(٢) هذا الاخـتـلاف في أعمال السلطة التنفـيـذية أبرزه مجلس الدولة الفـرنسي في أول حكم له بهذا المعنى عام ١٨٢٢ ليـجنب نفـسه الرقابة على الأعمال السياسية او كما سميت بأعمال الحكومة Les actes de government ويكتـفي بالرقـابة على الاعمال الادارية. الاعمال السـيـاسية او الحكومـية سميت بأعمال السيادة واستثنيت من رقابة القضاء الاداري في كل الدول التي أخذت بذلك النظام.
الفقرة (جـ) من المادة (٩) من قـانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ تنص على انه «لا تختص محكمـة العدل العليا بالنظر في الطلبات أو الطعون المتعلقة بأعمال السيادة». وبنفس المعني انظر المادة (١١) من قانون مجلس الدولة المصري (٤٧) لسنة ١٩٧٢.

(٣) الدكـتـور كمال الغـالى : مبادىء القانون الدستوري والنظم السياسية، مطبعة الداودي، دمشق. ١٩٨٥. ص ١٢. الدكتور طعيمة الجرف: القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٤٧. الدكتور رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٧٥.

نفقاتها وإيراداتها والموازنة بينهما وهو ما يعرف بميزانية أو موازنة الدولة. ويعتبر القانون المالي من أقرب القوانين إلى كل من القانون الدستوري والقانون الإداري إلى درجة ان هذا القانون كان يدرس معهما بعض الأحيان .

ورغم الفصل بين القانون المالي والقانون الدستوري الا اننا نجد بينهما صلات متعددة تبدو في النواحي التالية

- الناحية التاريخية، حيث ارتبطت نشأة البرلمان الانجليزي وتحددت اختصاصاته وعلاقاته مع الملك من منطلق الرغبة في تنظيم الضرائب وتحديد كيفية فرضها على الشعب. ومنذ ذلك الحين ارتبط فرض الضريبة بموافقة البرلمان الذي هو جزء هام من دراسة القانون الدستوري(١)، تبعه في ذلك ضرورة اقرار البرلمان للميزانية وعدم جواز أجراء أي مناقلة بين بنودها أو زيادته أو عقد القروض الا بموافقة البرلمان(٢).

- الناحية الايديولوجية، حيث يتأثر القانون المالي، وموضوعه المالية العامة بالايديولوجية التي تتباها الدولة. هذه الايديولوجية هي التي تبين مدى تدخل الدولة في الأنشطة الفردية وما يترتب عليها من التزامات تجاه الأفراد والمؤسسات. هذا التدخل يبينه الدستور تحت عنوان الحقوق والواجبات. وهذه الحقوق والواجبات مرتبطة بعبء مالي يتناسب مع ما تقدره الموازنة العامة في وارداتها ونفقاتها.

- أما الناحية الثالثة فهي الناحية التنظيمة، حيث نجد أن الدستور يشمل في أبوابه

---

(١) الدكتور رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٧٧.

(٢) المادة (١١١) من الدستور الأردني تنص على انه «لا تفرض ضريبة أو رسم الا بقانون». أما المادة (١١٢) فتنص:

١- يقدم مشروع قانون الموازنة العامة الى مجلس الأمة قبل ابتداء السنة المالية بشهر واحد على الاقل للنظر فيه وفق أحكام الدستور.

٢- يقترع على الموازنة فصلا فصلا.

٣- لا يجوز نقل اي مبلغ في قسم النفقات من الموازنة العامة من فصل الى آخر الا بقانون

٤-.......................

٥-.....................

٦- يصدق على واردات الدولة ونفقاتها المقررة لكل سنة مالية بقانون الموازنة العامة.

وفصوله العديد من المواد التي تنظم الشؤون المالية وبشكل خاص تلك التي تتعلق بالموازنة والضرائب والرسوم والقروض والامتيازات والاعفاءات والمخصصات والنفقات المالية وتحديد الأجهزة القائمة على رقابتها.

من كل ما تقدم يتبين لنا أن هناك صلة قوية بين القانون الدستوري والقانون المالي أو المالية العامة، صلة تاريخية وايديولوجية وتنظيمية.

القانون الدستوري وقانون العقوبات

إذا كان موضوع قانون العقوبات ينصب على تحديد الجرائم الجنائية والعقوبات التي توقع على مرتكبيها فانه للوهلة الأولى يبدو بعيداً عن مجال القانون الدستوري[1].

إلاّ أن الدارس المتعمق لفلسفة القانون الدستوري وقانون العقوبات يلتقي عند نظام قائم يبينه ويحدد بنيانه ووظائفه القانون الدستوري ويحميه قانون العقوبات بما يقرره من عقوبات جنائية (مخالفات، جنح، جنايات) على كل من يعتدي على اي جزء من هذا النظام الاجتماعي السياسي القانونى وهو المسمى بالدولة.

من ناحية أخرى يحوي الدستور في أغلب الأحيان قواعد أساسية تتعلق بشرعية الجريمة والعقوبة وبعض الضمانات الهامة للمواطن كقاعدة لاجريمة ولا عقوبة الا بناء على قانون، وعدم جواز توقيع عقوبة جنائية الا بحكم قضائي، وانه لا عقاب إلاّ على الأفعال اللاحقة لتاريخ نفاذ القانون وان المتهم برىء حتى تثبت ادانته في محاكمة قانونية تكفل له فيها ضمانات الدفاع عن نفسه وهكذا.....[2].

كذلك ما من دستور مكتوب إلاّ وينص في جزء منه على بعض الحقوق والحريات العامة ويفرد لها فصلاً خاصاً محدداً إياها ومبيناً كيفية ممارستها والتمتع بها من خلال توفير بعض الضمانات الأساسية لعدم اعتداء الغير عليها سواء كان الغير سلطة أو فردا. ومن أهم هذه الضمانات الأصول الإجرائية الأساسية التي يضعها الدستور

(١) ذكرنا هنا الجريمة الجنائية لأن هناك جرائم تأديبية ليست من موضوعات قانون العقوبات وانما من موضوعات القانون الإداري وبشكل محدد تأديب الموظفين، لمزيد من التفصيل راجع المؤلف القيم في هذا المجال للعميد سليمان الطماوي : القضاء الاداري، الجزء الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، ١٩٧٩، ص ٤٧، وما بعدها.

(٢) انظر الباب الرابع من دستور جمهورية مصر العربية لعام ١٩٧٦ المعدل، المواد (٦٤-٧٢).

حماية للمبادىء والحريات التي ينص عليها ويرتب الجزاء المناسب على عدم احترامها أو الاعتداء عليها(١).

وأخيراً تحتوي بعض الدساتير على اجراءات معينة لاتهام ومحاكمة الوزراء على ما يقع منهم من جرائم تتعلق بالوظيفة العامة، حيث تبين جهة الاتهام وجهة الحكم كما فعل الدستور الأردنى(٢).

الفصل الثاني
مصادر القاعدة الدستورية

المقصود بالمصدر

يقصد بمصدر القاعدة القانونية بصفة عامة أحد معنيين:

المصدر المادي: وهو الذي تستمد منه القاعدة القانونية مضمونها. لذلك يقال أن مبادىء الشريعة الإسلامية تعتبر المصدر الرئيسي للتشريع(٣)، أو أن قواعد القانون المدنى مستمدّة من نصوص القانون المدنى الفرنسي، أو أن قانون الأحوال الشخصية

---

(١) من هذه الدساتير انظر.
دستور المملكة الأردنية الهاشمية، المواد (٦-٢٣).
دستور الجمهورية العربية المتحدة، المواد (٤٠-٧٢).
دستور الجمهورية العربية السورية: المواد (٢٥-٤٩).
دستور الجمهورية العراقية، المواد (١٩-٢٦).

(٢) تنص المادة (٥٥) من الدستور الأردنى الحالي على انه «يحاكم الوزراء» امام مجلس عالي على ما ينسب اليهم من جرائم ناتجة من تأدية وظائفهم، كما تنص المادة (٩٥٦ على انه «لمجلس النواب حق اتهام الوزراء، ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأكثرية ثلثي اصوات الاعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب». أما المادة (٥٨) فتنص على انه «يطبق المجلس العالي قانون العقوبات».

(٣) تنص المادة الثانية من الدستور المصري الصادر في سبتمبر ١٩٧١ المعدل في ٣٠ ابريل ١٩٨٠ على «الاسلام دين الدولة واللغة العربية لغتها الرسمية ومبادىء الشريعة الاسلامية المصدر الرئيسي للتشريع». لم يرد هذا النص في الدستور الأردنى، بل ورد مثله في الميثاق الوطني الذي أقره المؤتمر الوطني بتاريخ ٩/٦/١٩٩١ البند (٤) من الفصل الاول.

مستمد من أحكام الشريعة الإسلامية. فالعبرة بالمادة والموضوع. ولذلك يسمى المصدر المادي أو الموضوعي.

المصدر الرسمي: ويقصد به المصدر الذي تستمد منه القاعدة القانونية قوتها الملزمة وصفتها الالزامية.

إن تعيين المصدر المادي لقواعد القانون لا يحدد سبب التزامنا بها وخضوعنا لها، أي السبب الذي يجعل لمضون هذه القواعد قوة ملزمة. صحيح أن إرادة الجماعة هي مصدر القوة الملزمة للقواعد القانونية، ولكن هذه الإرادة لابدّ وأن تظهر في صورة رسمية معينة.

فقد تولي الجماعة وظيفة سن القوانين إلى سلطة معينة. هذه السلطة تقوم مقام الجماعة في فرض القانون وعندئذ يكون مصدر القوة هو التشريع Legislation.

وقد تستبقي الجماعة دورها في فرض ما يستقر ويطرد أعضاؤها على اتباعه من العادات، فيكون مصدر القوة الملزمة لهذه العادات هو العرف Custom.

وقد يسهم القضاء بأدوار مختلفة ومتعددة تتعدد باختلاف الأنظمة القانونية. فيكون مصدر القوة هو القضاء Jurisprudence.

إن دراستنا لمصادر القاعدة الدستورية تعني تلك التي يمكن عن طريقها معرفة وتحديد تلك القواعد الخاصة بنظام الحكم على الوجه السابق بيانه، وهي المصادر التي أجمع الفقه على وصفها بالرسمية وهي التشريع والعرف (١)، كل مصدر من هذه المصادر سنبينه في مبحث مستقل بالاضافة إلى ما سنعرضه حول دور الفقه والقضاء في هذا الشأن.

---

(١) يذهب البعض الى اضافة المصادر إلتفسيرية وهو في صدد الكلام عن مصادر القاعدة الدستورية وان كان يقر بانّ دور هذه المصادر ينحصر في تفسير القاعدة الدستورية وشرحها، ويتولي ذلك القضاء والفقه وكلاهما يمارسان عمل ما في التفسير بغير الزام. القضاء يتولي تفسير القاعدة القانونية عندما يطبقها على القضايا المعروضة امامه فقط ولا يعطيها قوة الالزام هذه بصفة عامة. اما قرارات المحاكم في البلاد التي تأخذ بالسابقة القضائية Precedent فانها تتصف بنوع من الالزامية، وبالتالي يمكن تكييفها بالتالي بالرسمية. لمزيد من التفصيل: الدكتور محمود حلمي (المرجع السابق)، ص ١٥. الدكتور نوري لطيف: القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مطبعة علا، بغداد، ١٩٧٩، ص ١٤. الدكتور طعيمة الجرف: القانون الدستوري ومبادىء النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة (المرجع السابق)، ص ٧٣.

المبحث الأول

التشريع

يقصد بالتشريع كمصدر رسمي للقانون، سن القواعد القانونية واخراجها بألفاظ واجراءات معينة بواسطة سلطة مختصة بذلك. ولفظ تشريع يطلق أيضاً على القواعد المكتوبة التي يتم سنّها بهذه الطريقة. فيقال تشريع عادي - أي الصادر عن مجلس الأمة، أو تشريع دستوري - أي تلك القواعد المكتوبة التي يتضمنها الدستور أو الوثيقة الدستورية[1].

المطلب الأول

دور التشريع

بقي العرف هو المصدر الوحيد للقانون الدستوري حتى قيام الثورة الامريكية واعلان الاستقلال عام ١٧٧٦. ومنذ ذلك الحين بدأت المستعمرات الإنجليزية في العالم تتجه إلى كتابة دساتيرها. ولعل دستور الولايات المتحدة الامريكية الذي صدر عام ١٧٨٧ يعتبر بحق عميداً للدساتير المكتوبة المعاصرة، تبعه في ذلك الدستور الفرنسي لعام ١٧٩١ الذي جاء يعبر عن اتجاهات الثورة الفرنسية ويجسد مبادىء اعلان الحقوق الفرنسي عام ١٧٨٩. ومنذ ذلك الحين بدأت الدساتير المكتوبة في الانتشار حتى عمت أغلب دول العالم بل كلها باستثناء بريطانيا رغم سبقها العالم في مجال تقنين ثمرة كفاح شعبها في مواجهة السلطة المطلقة وتأكيد حقوقه وحرياته خاصة في الماجناكارتا (العهد الاعظم) Mgna Carta. الصادر عام ١٢١٥ وملتمس الحقوق Petition of Rights الصادر عام ١٦٢٨ ووثيقة الحقوق Bill of Rights وغيرها من القوانين البرلمانية المقننة - Codified Acts of Parli ment[2].

فالدولة الحديثة المعاصرة أكثر ما تتصف به هو كونها دستورية تجعل من الدستور المكتوب قاعدة القانون الاعلى واجبة الاتباع في مواجهة الكافة حكاما ومحكومين على السواء، تستمد السطات العامة منها سندها الشرعي في الحكم.

---

(١) د. جميل الشرقاوي: مبادىء القانون، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ٨٨.

(٢) Philps, Hood: Constitutional and administrative law. London, P. 277.

وهكذا أصبحت الدساتير المكتوبة أو الوثائق الدستورية المكتوبة المصدر الأول لقواعد القانون الدستوري التي تمثل طبقاً لمبدأ الشرعية أسمى القواعد القانونية. هذا المعنى بدوره يؤدي إلى نتيجتين

النتيجة الأولى : إن القاعدة القانونية تتدرج من حيث قوتها تبعا لمكانة الهيئة التي تصدر عنها القاعدة القانونية. لذلك يمثل الدستور المرتبة الأولى، يليه القانون العادي فالنظام (اللائحة).

فالنص الدستوري لا يلغيه أو يعدله الا نص دستوري مماثل، والنص الدستوري يستطيع الغاء تشريع عادي أو نظام وهكذا.

النتيجة الثانية: اذا كان مبدأ الشرعية قد رتب مبدأ تدرج القاعدة القانونية. فانه ايضاً قد قيد السلطات الثلاث بما يمليه عليها الدستور ويتكفل بتحديده وضمانه وحمايته. وعلى هذا فلا يجوز للتشريع العادي أن يخالف أحكام الدستور وإلّا كان باطلا. وهكذا ايضاً النظام (اللائحة) الذي لا يجوز أن يتضمن من القواعد ما يخالف الدستور أو القانون العادي[1].

المطلب الثاني

تقدير الدساتير المكتوبة

لقد تزايدت أهمية التشريع الدستوري وانتشرت القاعدة الدستورية المكتوبة. ولعل ذلك يعود بالدرجة الأولى إلى ارتباطها بفكرة ضمان الحقوق الفردية في مواجهة السلطة المطلقة ومحاولتها التعبير صراحة عن صاحب السيادة في الدولة من ناحية أخرى[2].

---

(١) الدكتور طعيمة الجرف :مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الادارة العامة للقانون (المرجع السابق)، ص ٥٠. الدكتورجميل الشرقاوي: مبادىء القانون (المرجع ا لسابق)، ص ٩٣.

(٢) يبدو هذا المنهاج واضحا في تعبير الدساتير الفرنسية عن ميلها الى الأخذ بمبدأ سيادة الأمة تارة وسيادة الشعب طوراً آخر، ثم محاولة التوفيق بين الاعتبارات النظرية والتطبيقية من ناحية ثالثة. الدستور الفرنسي الصادر في ٣ ايلول عام ١٧٩١ ينص في المادة الاولي والثانية من الباب الثالث منه على ان «السيادة» وحدة واحدة غير قابلة للانقسام ولا للتنازل منها ولا للتملك بالتقادم وهي ملك الأمة. وان الامة هي مصدر جميع النشاطات. الدستوران الفرنسيان الاخيران ١٩٤٦-١٩٥٨ ارادا التوفيق بين مبدأ سيادة الشعب الذي ساد أغلب دساتير فرنسا فنص كل منهما في مادته الثالثة على ان «سيادة الامة ملك للشعب الفرنسي». هذا الموقف =

ومع هذا التزايد والانتشار فقد تعرضت الدساتير المكتوبة إلى انتقادات متعددة. ولايضاح ذلك فاننا نعرض هنا لأهم مزايا الدساتير المكتوبة ثم الانتقادات والعيوب التي وصفت بها .

مزايا الدساتير المكتوبة :

١- الوضوح والدقة. لعل أهم ما يمتاز به التشريع المكتوب بصفة عامة والدستور المكتوب بصفة خاصة الوضوح والدقة. وهما دلالتان من أدلة استقرار المجتمع وانسجام القواعد القانونية فيه[1].

٢- لقد سيطر مفهوم الدولة الحارسة، وشاع في بلاد الديمقراطيات الغربية كمعطى من معطيات الايديولوجية التحررية (المذهب الفردي)، إلا أن فشله في تحديد الاستقرار وضمان حقوق وحريات الأفراد كان سبباً من أسباب عزوف كثير من الأنظمة السياسية عنه والسعي إلى الانتقال إلى مفهوم الدولة المتدخلة المتلائم مع سيادة المذهب الاجتماعي (الاشتراكي المعتدل). هذا الانتقال لم يكن بالإمكان لولا تعبير الدساتير عن ذلك صراحة وإلزام السلطات العامة بضرورة كفالة ما يرتبه هذا الاتجاه من حقوق للأفراد[2].

٣- قيل بأن الدستور المكتوب ضرورة لازمة في الدول الفدرالية الآخذة باللامركزية

= الدستوري تعرض لكثير من الانتقادات الفقهية. ومع ذلك فانصاره يبررونه بالقدرة على الربط بين ما دعا اليه اعلان االحقوقوالفرنسي ١٧٨٩ وتطلعات الشعب الفرنسي - أي بين النظرية والواقع. انظر: الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٥٤. الدكتورفؤاد العطار : النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار النهضة العربية، ص ٢٢٣.

(١) الدكتور كما ل الغالي: مبادىء القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ١١٢. الدكتور محمود حافظ: الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٣٤٧.

(٢) لقد كان دستور فيمار ١٩١٩ أول دستور يوضح هذا التحول ، ثم تابعته معظم الدساتير الصادرة بعد الحرب العالمية الاولى كالدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٤٦ الذي اضاف الى مقدمته تلك المبادىء السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تعبر عن تحوله هذا. وهو ما أيده دستور ١٩٥٨ ثم الدستور الايطالي لعام ١٩٤٨ والقانون الأساسي لجمهوريات المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ واغلب دساتير الدول العربية التي أفردت أبوابا خاصة تتكلم فيها عن الاشتراكية والمقومات الاساسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٨٣، ص ١٨٩.

السـيـاسـية، وذلك لما يتطلب منها من تحديد وتوزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والولايات، تجنباً للتنازع الاختصاص سواء كان ايجاباً ام سلبياً[1].

٤- وأخيراً يرى الفقه ان تدوين القواعد التي تبين نظام الحكم وتحدد السلطات العامة واخـتـصـاصاتها ضرورة لا غنى عنها للدولة حديثة النشأة والتكوين أو تلك التي تقوم على إبراز التغيرات الجوهرية في طبيعة الحكم .

بل وربط البـعض أهمية القاعدة الدستورية المكتوبة بدرجة الوعي العام. فطالما لم يصل الوعي العـام درجـة تمكنه من تفـهم التـزاماته وحقوقه، فتبقى القاعدة المكتوبة أكثر ضرورة وأهمية[2].

عيوب القاعدة الدستورية المكتوبة

يؤخـذ بالقـاعـدة القانونية عادة لتعبر عن تطور الحياة الاجتماعية لمجموعة الافراد داخل أي تنظيم سـيـاسي. فـالقـاعدة القانونية إذن مرآة تعكس هذا التطور وتعبر عنه باسـتـمـرار. وما دام التطور من سنة الوجود، فالنص المكتوب ـ طبقا لرأي البعض ـ غير مـعبر عن ظروف الحـيـاة تعـبيراً صـحـيحاً. الأمر الذي يؤدي في النهاية إلى عدم مطابقة القاعدة لواقع الحال[3].

ولعل عـدم التطابق بين القـاعـدة القـانونيـة وحـال الجماعـة وعدم تعبيرها عنها وتجـسـيـدها أعمالها وتطلعـاتها، يبدو أكثر خطورة إذا كان متعلقاً بقاعدة دستورية تـتـعـلق بنظام الحكم أو بحـقـوق وحـريات الأفـراد الأمـر الذي يؤدي إلى الثـورات والانقـلابات باعـتـبـارها المتنفس الوحـيـد للتعبير عما يطرأ على الحياة السياسية أو المقومات الأساسية للمجتمع[4].

---

(١) الدكـتـور محمود حلمي (المرجع السابق)، ص ١٢. الدكـتـور جميل الشرقاوي (المرجع السابق)، ٩١.

(٢) الدكـتـور فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ٢٢٤.

(٣) الدكـتـور محمود حافظ: الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٢٧٤.

(٤) فـالقـانون كما صوره البعض هو التصوير المقبول لفكرة العدل المستنة في ضمير الجماعة، وهو التـجـسـيـد السلمي لمعنى الصـالح العـام الذي يجب أن يسـود. الدكتور طعيمة الجرف: مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الادارة العامة للقانون (المرجع السابق)، ص ١٤.

ونحن من جانبنا نميل إلى القول بأن الإنتقادات التي وجهت للقاعدة الدستورية المكتوبة لا تتعلق بطبيعة هذه القاعدة بقدرما تخص أسلوب وضع القاعدة الدستورية المكتوبة.

فعدم التعبير عن واقع المجتمع وتطلعاته وآماله من ناحية، والاغراق في التفاصيل والجزئيات عند اعداد الدستور من ناحية ثانية، وعدم التطلع إلى المستقبل من ناحية ثالثة، لهي الأسباب التي تعيق القاعدة الدستورية عن أداء دورها بشكل صحيح. فاذا ما تجنبنا هذه العوائق تمكنا من تأكيد أهمية القاعدة الدستورية المكتوبة لأنها أكثر وضوحاً ودقة لعمل السلطات العامة وأكثر ضمانة وحماية لحقوق الافراد. وكلاهما - يمثلان النطاق الأساسي للقانون الدستوري[1].

المبحث الثاني

العرف

لقد بيناً أن أهمية التشريع أو القاعدة الدستورية المكتوبة آخذة في التزايد حتى غدت الدساتير المعاصرة مكتوبة نظراً لما اتصفت به من مميزات تتلائم والدولة الحديثة المعاصرة.

ولكن ومع اهمية وانتشار الدساتير المكتوبة في الوقت الحاضر فان دور العرف الدستوري وأهميته في خلق القاعدة الدستورية لا يمكن انكاره. فإلى اي مدى يلعب العرف الدستوري دوره في خلق القاعدة الدستورية. هذا ما سنبينه من خلال التعريف به أولا ثم بيان اهميته ثانياً فتحديد أنواعه ثالثاً.

(١) انظر الدكتور محمود حافظ : الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٢٧٥.

المطلب الأول

التعريف بالعرف الدستوري

العـرف بصـفة عامة هو اعتياد الناس على سلوك معين في مسألة من المسائل يولد شـعـوراً عـامـاً عند الجماعة باعتبارهم ملزمين به والا تعرضوا للجزاء. والقاعدة التي تنشأ من هذا الاعتياد تسمى قاعدة عرفية.

ولقـد رأينا سـابقـاً ان القواعد العرفية كانت أول القواعد القانونية ظهوراً. وبالتالي فالعرف هو اسبق المصادر تاريخيا في الظهور. ثم ان نشأة العرف، تتم تلقائياً بمجرد ظهـور الحـاجة إلى النظام الذي ينطوي عليه قواعده. وبالتالي فتطوره - وان كان بطيئاً - إلا انه يأتى استجابة لتغير في العلاقات الاجتماعية التي يحكمها[1]

أمـا العرف الدستوري La coutume constitutionnel فـهو تعبير اصطلح اطلاقه على الأوضـاع التي درجت السلطات العامة على إنتهاجها في مزاولة نشاط معين يتصل بمـسالة دسـتـورية. فـتنشأ من تكرار هذا السلوك على مـر الزمن قاعدة غير مكتوبة يكون لها قوة القانون الدستوري[2].

ويقـوم العـرف الدسـتـوري على عنصرين أسـاسيين هما العنصر المادي والعنصر المعنوي:

أولاً : العنصر المادي Element materiel. Material Element

وهو عـبـارة عن الأعمال والتصرفـات الـصـادرة عـن إحـدى الهيئات الحكومـيـة

(١) الدكتور جميل الشرقاوي :مبادىء القانون (المرجع السابق)،ص ١٠٧

(٢) للمزيد انظر:

Gicquel et Hauriou: droit constitutionnel et institions politiques (ouv, cit), p. 264.

الدكـتـور عـبد الحميد متولي: القانورن الدستوري والأنظمة الدستورية، الطبعة الثالثة، ١٩٦٤، ص ٨٩.

الدكـتـور عـثمان خليل ود. سليمان الطماوي: موجز القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٩٧. الدكـتـور سـعد عصفور وآخرون: القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٣٠.

الدكتور رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٢٦٨

محمود حلمي: موجز مبادىء القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٦

الدكـتـور عادل الحياري: القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردنى، دراسة مقارنة، عمان، ١٩٧٣، ص ١٠١.

Governmental Organs كالملك باعتباره سلطة تشريعية Legislative Power أو سلطة تنفيذية Executive Power أو كتلك الصادرة عن مجلس الأمة أو رئيس الوزراء فيما يتعلق بالشؤون السياسية سيان كانت هذه الاعمال ايجابية أم سلبية.

هذا ويشترط أغلب الفقه لتوفر العنصر المادي ما يلي:

١- تكرار التصرف (ايجابيا أم سلبياً) فالتصرف الواحد لا يخلق القاعدة العرفية، ولكن تكرار السوابق L,accumalation des precedents هو الذي يخلقها[١].

٢- أن يكون صادراً من سلطة عامة ويقصد بذلك السطات التشريعية والتنفيذية والقضائية.

٣- أن يكون التصرف عاماً ومتبعاً ممن يعنيهم الامر [٢]. بمعنى أن أطراد أحد السلطات على عمل معين يجب أن يقترن بعدم اعتراض الجماعة أو السلطة المتعلقة بها[٣].

ثانياً: العنصر المعنوي Element moral, moral element

ويقصد بالعنصر المعنوي (عنصر الالزام) أن يتولد في ذهن الجماعة (الهيئات الحاكمة والرأي العام) إن السابقة قد أصبحت قاعدة واجبة الاتباع والاحترام، لها ما

---

(١) ومع ذلك ليس هناك حد أدنى لمرات التكرار اللازمة لالزامية التصرف، وان كانت مرونة العرف كما يبيناه العميدان عثمان خليل وسليمان الطماوي- تقتضي عدم التردد في ذلك. ولذا رأى بعض الفقهاء انه يمكن لتكوين القاعدة العرفية وجود سابقتين ... وبهذا أخذت المحكمة العليا الفدرالية السويسرية في حكم لها صدر عام ١٩١٧ والذي قضت فيه بالزامية عرف دستوري بناء على سابقتين حديثتين عام ١٨٧٠ واخرى عام ١٩١٤. لمزيد من التفصيل راجع:
الدكتور عثمان خليل والدكتور سليمان الطماوي : وجز القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٩٨.
الدكتور عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والانظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ٢.

(٢) الدكتور طعيمة الجرف: النظرية العامة للقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١٠٦.
الدكتور فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٢٣٩.

(٣) يقول الدكتور عبد الحميد متولي ان الجماعة في القانون الخاص معناها الناس، أما في القانون الدستوري فيقصد بها الهيئات الحكومية. أما نحن فنقول بأن قصر المعنى على الهيئات الحكومية ليس دقيقا، لأن الدستور لا يخاطب السلطات فقط، بل أيضا الافراد خاصة في مجال حقوقهم وحرياتهم. والسلطة تتعامل مع السلطة وتتعامل مع الفرد.
انظر مؤلف سيادته: القانون الدستوري والأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ٨٩.

للقـاعدة الدستورية من جزاء Sanction. ولذلك يطلق على هذا العنصر ايضـاً اصطلاح العنصر النفسانى Psychologique[1].

واذا كان البعض[2] يرى أن المعـوّل عليـه في توافر الركن المعنوي هو قيام الشعور بالالزام عند الهيئات الحكومـيـة فـقط، فـاننا نؤكـد مراراً بأن المقصود بالجماعة هي الهيئات الحكومية والرأي العام - أي من تطبق القاعدة الدستورية في مواجهته[3]. وعلى هذا فإذا كانت القاعدة الدستورية العرفية من القواعد المنظمة لعلاقة السلطات بعضـها ببـعض فـانه يلزم أن يتـوافـر الشعور بالالزام عند السلطات موضوع العلاقة. أما اذا كـانت القـاعـدة الدسـتورية تنظم علاقة بين السلطات العامة والجماهير، فانه يلزم أن يتـوافـر الشـعـور بالالزام لدى الحكام والمحكومين معا، فلا يعتقد الناس أن تصرف السلطة العـامـة في مواجهتهم هو اعتداء على حقوقهم، بل يتولد في أذهانهم شعور بأن هذا السلوك أو التصرف انما هو اختصاص دستوري مقرر.

ويشترط في كل الأحـوال الا يكون التصرف أو سلوك السلطات العامة مخالفا لنص دستوري صريح لأن ذلك معناه انعدام حُسن النيّة لدى الهيئة الحاكمة[4].

---

(١) قرب من هذا المعنى:
الدكتورفؤاد العطار : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٢٣٨.
الدكتور محمود حلمي: موجز مبادىء القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٧.
Perlot, M: institutions Politiques, et droit Constitutionnel. Paris 1972 P.203

(٢) الدكتور عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ٨٩.

(٣) من هذه الاتجاهات :
الدكـتـور عثمان خليل والدكتور سليمان الطماوي: موجز القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٩٩.
الدكتور محمود حلمي: موجز مبادىء القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٧.
الدكـتـور سـعد عصفور وآخرون : القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٣٥.
الدكتور ابراهيم شيحا: المبادىء الدستورية العامة. الدار الجامعية، ١٩٨٢، ص ١٠٩.

(٤) Duverger, M: Droit constitutionnel, (ouv. cit), P, 204.

المطلب الثاني

دور العرف في الدساتير المكتوبة

يجب التمييز دائمًا بين العرف الدستوري والدستور العرفي. فالدستور العرفي هو مجموعة من القواعد التي تقوم على العرف والسوابق - دون أن يتم تدوينها في وثيقة - لتكون أساساً ومحددا لنظام الحكم في الدولة.

أما العرف الدستوري فهو مجموعة القواعد التي تستقر بالعرف والسوابق ولكن في ظل دستور مكتوب. ويعتبر العرف المصدر الرئيسي للدساتير العرفية (غير المكتوبة) على أساس أن القاعدة الدستورية هنا تنشأ وتلغى بالعرف[١].

إنما السؤال الذي يطرح في هذا المجال هو أين دور العرف في البلاد ذات الدساتير المكتوبة؟ هذه الدساتير كما سنرى تتصف أغلبها بالجمود أي انها لا تعدل إلاّ وفقاً لاجراءات معينة تنص عليها، لتضمن لنظام الحكم قسطاً مقبولاً من الثبات والاستقرار[٢].

يشير الفقه إلى أن القاعدة العرفية التي تنشأ بجوار الوثيقة الدستورية يجب أن يقتصر دورها على تفسير الدستور المكتوب أو تكملة نقص فيه، وهنا تنشأ القاعدة العرفية في نطاق الستور المكتوب Proeter Legem. وقد تنشأ القاعدة العرفية لتعديل الدستور المكتوب فتكون مخالفة له Contra Legem[٣].

---

(١) لمزيد من التفصيل راجع :

الدكتور ثروت بدوي: النظام الدسيتوري العربي، دار النهضة العربية، ١٩٦٤، ص ٤٠

الدكتور محمود حلمي: موجز مبادىء القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٨.

الدكتور عادل الحياري، القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١١٢.

(٢) يذهب الفقيه الانجليزي اوستن Austin الى ان القواعد التي يكون مصدرها العرف لا تعدو أن تكون قاعدة ادبية Rule of moral وتبقى كذلك الى ان تكتسب الصفة القانونية الملزمة باحد طريقين، الطريق الأول بواسطة السلطة التشريعية ويكون مصدرها بعد ذلك هو التشريع Statute law، والطريق الثانى بواسطة القضاء بواسطة السوابق القضائية Precedent ويكون مصدرها الرسمي في هذه الحالة هو القضاء Jurisprudence لمزيد من التفصيل راجع الدكتور سعد عصفور: المبادىء الاساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، ١٩٨٠.

(٣) الدكتور عثمان خليل والدكتور سليمان الطماوي: موجز القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١٠٠.

الدكتور طعيمة الجرف: النظرية العامة للقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١١٢.

وعلى هذا سيكون كلامنا عن دور العرف في الدساتير المكتوبة مشمولاً بايضاح معنى وشرعية العرف المفسر ثم العرف المكمل ثم العرف المعدل.

العرف المفسّر La Coutume interpretative

يفترض العرف الدستوري المفسرّ أن هناك نصاً دستورياً غامضاً أو مبهمًا Imbigious ليتولى العرف الدستوري هنا تحديد وتوضيح ما اكتنف الدستور من غموض أو ابهام. لذلك فهو في كل الأحوال لا يخرج عن دائرة النصوص المكتوبة وإنما يعمل في دائرتها وفي نطاقها. وبالتالي فهو لا ينشيء قاعدة قانونية جديدة، وإنما يقتصر دوره على تفسير وتوضيح هذه القاعدة. لذلك يلحق العرف المفسّر بالنص الدستوري الذي يفسره ويأخذ حكمه، وتكون له بالتالي قوة النص الدستوري[١].

ويضرب الفقهاء مثلاً على العرف المفسّر بما جرى في ظل الدستور الفرنسي ١٨٧٥ من التسليم لرئيس الجمهورية بسلطة اصدار اللوائح وذلك استناداً إلى ما نَصت عليه المادة الثالثة من ذلك الدستور من أن «رئيس الجمهورية يكفل تنفيذ القوانين»[٢].

واستناداً لهذا النص من الدستور فقد جرى العرف على إعطاء رئيس الجمهورية سلطة اصدار اللوائح التنفيذية[٣].

(١) وفي رأينا وما زلنا نؤكد أن السلوك المتكرر الذي يولد عرفاً دستوريا ملزماً لا يشترط أن يكون صادراً من هيئة حكومية بل يجوز أن يكون من الافراد ما دام هذا السلوك يتعلق بأمر منظم في الدستور. فممارسة الشعائر الدينية طبقاً للعادات المرعية في المملكة الأردنية الهاشمية عند طائفة من الطوائف تعتبر عرفاً مفسراً للمادة/ ١٤ من الدستور الحالي ١٩٥٢ ما لم تكن مخلة بالنظام العام أو مخالفة للآداب. وبالتالي فلا يجوز أن يخالفه تشريع عادي.

(٢) لمزيد من التفصيل راجع :
الدكتور ثروت بدوي: النظام الدستوري العربي (المرجع السابق)، ص ٦٥.
الدكتور محمد كاملة ليلة: القانون الدستوري، القاهرة، ١٩٦٧، ص ٤٤.
وايضاً: Duverger, M; Mannuel de droit const. et science politiques, 5ed paris, p. 201.

(٣) بل أن بعض الفقه ذهب الى تأييد حق رئيس الجمهورية في اصدار انظمة مستقلة (تلك التي لا تصدر تنفيذاً لقانون معين، وانما لتنظيم مرفق من المرافق العامة كتلك المتعلقة بتخصص ومراقبة الانفاق او التقسيمات الادارية وتنظيم شؤون الموظف العام كما هو منصوص في المادة ١١٤، ١٢٠ من الدستور الاردني)- وان كان أغلب الفقه يعتبره عرفا معدلا، انظر: الدكتور سعد عصفور وآخرون: القانون الدستوري والنظم السياسية، (المرجع السابق)، ص ٣٧.
الدكتور فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ٢٤١.
الدكتور محمد كامل ليلة: القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٤٠.

وما دام أن العرف الدستوري المفسّر قد نشأ ليزيل في كل الأحوال الغموض الذي اكتنف النص دون أن يضيف جديداً، فلا خلاف بين الفقهاء على شرعية هذا العرف كمصدر رسمي للقاعدة الدستورية. ولعل أبلغ دليل على ذلك الإحالة الصريحة في صلب الدستور الأردنى ١٩٥٢، حيث يقرر في المادة الرابعة عشر منه على أن «تحمي الدولة حرية القيام بشعائر الأديان والعقائد طبقا للعادات المرعية ما لم تكن مخلة بالنظام العام أو منافية للآداب[١].

العرف المكمل La Coutume Complementaire

الحالة هنا تختلف عن محل عمل العرف المفسّر. فاذا كان محل العرف المفسّر نصاً موجوداً ولكنه غامض فإن النص بالنسبة للعرف المكمل غير موجود. وبالتالي فالعرف المكمل ينصرف إلى تنظيم موضوعات لم ينظمها المشرع الدستوري أصلاً[٢].

وعلى هذا فالعرف المكمل Complimentary Custom يملأ الفراغ الذي تركه وسكت عنه الدستور في أمر من الأمور، وينظم المسائل الدستورية التي أغفل المشرع الدستوري تنظيمها. ومن ثم يكون العرف المكمل منشىء لقواعد قانونية جديدة على خلاف العرف المفسّر الذي يقتصر على تفسير القواعد الدستورية الموجودة في الدستور المكتوب[٣].

ولعل أبرز ما يضرب من أمثلة حول العرف المكمل ماتعلق بانتخاب مجلس النواب

---

(١) لقد أنكر جانب من الفقه الانجلوسكسونى ويتزعمه Dicey ديسي كل قيمة قانونية للعرف الدستوري. وان كان يذهب في النهاية الى انه يلقى عادة كل احترام. ولكن كل ما في الأمر ان هذا الفقيه يعتبر من أنصارالمذهب الشكلي الذين لا يعترفون بغير التشريع كمصدر من مصادر القاعدة القانونية. انظر مؤلفه:

Dicey ; Introduyction to the study of the law of the constitution (op. cit). p. 443.

انظر كذلك موقف Austin في مؤلف الدكتور سعد عصفور(المرجع السابق)، ص ٣٧. انظر ايضا: الدكتور ظعيمة الجرف: «القانون الدستوري ، (المرجع السابق)، ص ١١٣. الدكتور رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٢٣١.

(٢) Gicquel et Hauriou; droit constitutionel et institutions potitiques (ouv. cit), P. 266.

الدكتور سعد عصفور وآخرون : القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٣٧.

(٣) الدكتور ثروت بدوي: النظام الدستوري العربي (المرجع السابق)، ص ٧٠

الفـرنسي في ظل ١٨٧٥ حـيث نص الدسـتـور على أن يكون الانتـخاب عاماً غير مقيد بنصـاب مـالي أو بكفـاءة علمـيـة خاصـة، وأحال إلى قوانين الانتخاب في كل ما يتصل بالانتـخـاب العـام. واذا كـانت هذه القـوانين قـد اطردت منذ سنة ١٨٤٨ على الأخـذ بالانتـخـاب المبـاشر - اي على درجـة واحـدة - فان ذلك يمثل قاعدة دستورية عرفية مكملة (١) وقـد عبرت محكمة العدل العليا في الأردن عن موقفها في هذا المجال اذ قررت بانه: لا يوجـد في الدسـتـور أي نص يوجب لصـحـة انعـقـاد جلسة مجلس الوزراء حـضـور جميع أعـضـاء المجلس وان العـرف المتبع في هذا الشأن قد جرى على جواز انعـقاده اذا حضره أكثرية أعضائه. وعليه فان تغيب أحد الأعضاء عن حضور المجلس لا يجعل انعقاد المجلس مخالفاً للدستور(٢).

وتذهب اغلبية الفقهاء إلى شرعية العرف الدستوري المكمل وإلى انه يتمتع بنفس ما تتـمـتع به النصـوص الدستورية من قيمة قانونية. وحجتهم في ذلك ان العرف المكمل ليس الا نوعـا من العـرف المفسرّ ، اللهم أن العـرف المفسرّ بالمعنى الدقـيق يفسر نصاً مـوجوداً ولكنه غامض(٣)، أمـا الـعـرف المـكـمل فـانه يفسرّ في الواقع سكوت المشرع الدستوري عن المسائل التي يقوم ذلك العرف بتنظيمها(٤).

(١) الا أن الفقيه لا فرير Laferriere رفض هذا الاتجاه واعتبر هذا السلوك عرفا معدلا غير جائز مع وجود دستور ١٨٧٥ وكأنه يمـيـز بين ما استقر عليه قبل صدور دستور١٨٧٨ حيث اعتبره جائزا وما جاء بعد هذا الدستور فهو عنده غير جائز، انظر:
Laferriere; Manuel de droit Constitutionnel, paris, 1974,P. 349

(٢) عدل عليا ٥٩/٨٠ سنة ٢٩، عدد ١، ص ٤٨٨.

(٣) انظر في هذا الاتجاه:
الدكتور سليمان الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١٢٣.
الدكتور عبد الحميد متولي: المفصل في القانون الدستوري ، ١٩٥٢، ص ١٨٨.
الدكتور ثروت بدوي: النظام الدستوري العربي (المرجع السابق)، ص ٧٠.
الدكتور إبراهيم شيحا: المبادىء الدستورية العامة (المرجع السابق)، ص ١١٦.
الدكـتـور عثمان خليل والدكتور سليمان الطماوي: موجز القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١٠١. الدكتور محمود حلمي: موجز المبادىء للقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٩.

(٤) هذا ومن الممكن أن نضيف الى هذا النوع من العرف ما استقر عليه النظام السياسي في لبنان منذ عام ١٩٢٦ من ان يكون رئيس الوزراء مـسلمًا سنيـا، وأن يكون رئيس مجلس النواب مـسلمًا شيعياً، كل ذلك رغم خلو دستور ١٩٢٦ مع تعديلاته والذي ما زال ساري المفعول حتى الآن- رغم خلوه من هذه الشروط. لمزيد من الأمـثلة انظر: الدكـتـور رمـزي الشـاعر. النظرية العامة للقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٢٤٨.

العرف المعدّل LaCoutume Modificarice

يقصد بالعرف المعدل ذلك العرف الذي ينصرف أثره إلى تغيير أو تعديل في أحكام الدستور في شأن موضوع معين سواء بالإضافة إلى أحكام الدستور أو بالحذف منها(١).

ويكون التعديل بالاضافة إذا جرى العمل على تمكين سلطة معينة اختصاصاً جديدا لم يقرره لها الدستور، مثال ذالك ما جرى عليه العمل في فرنسا في ظل دستور ١٨٧٥ من تفويض البرلمان للسلطة التنفيذية في مباشرة الوظيفة التشريعية عن طريق مراسيم لها قوة القانون وذلك على الرغم مما كانت تقضي به المادة الأولى من التشريع الدستوري الصادر في ٢٥ فبراير ١٨٧٥ من أن السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص المطلق في التشريع(٢).

أما التعديل بالحذف فيتحقق عندما يورد الدستور حكما، ولكن يجري العمل على اهمال تطبيقه عن طريق عدم استخدامه. ومثال ذلك ما يورده الفقه عادة مما جرى عليه العمل في فرنسا في ظل دستور ١٨٧٥ من عدم استخدام رئيس الجمهورية لحقه في الاعتراض على القوانين الصادرة عن البرلمان. وكذلك عدم استخدامه لحقه في حل مجلس النواب منذ عام ١٨٧٧ حتى عام ١٩٤٠ (٣).

---

(١) الدكتور سعد عصفور وآخرون: القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ١١٦.

الدكتور نوري لطيف: القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق (المرجع السابق)، ص ١٨.

(٢) انظر: الدكتورطعيمة الجرف: القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١١٦.

الدكتور فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٢٤٣.

الدكتور ابراهيم شيحا: المبادىء الدستورية العامة (المرجع السابق)، ص ١١٨.

هذا وقد ذهب البعض الى أن كل وزارة تشكل يجب أن تضم وزيراً مسيحياً أصبح من التقاليد الدستورية التي أصبحت تمثل عرفا دستوريا لا يجوز الخروج عنه في الأردن. انظر: الدكتور عادل الحياري(المرجع السابق)، ص ٦٠٣.

(٣) يذهب الفقيه موريس هوريو الى معارضة هذا الاتجاه معارضة شديدة حيث يرى أن عدم استخدام رئيس الجمهورية لحقه في حل مجلس النواب لم يؤد الى الغاء هذا الحق أو اسقاطه، وبالتالي لم ينشا عرف دستوري معدّل، انظر

Gicquet et Hauriou; droit constitutonnel et institutions politiques, (ouv.cit). P. 267

مشروعية العرف المعدل :

إنقسم الفقه الدستوري حول بيان مشروعية العرف الدستوري المعدّل واتخذ في هذا الانقسام ثلاثة اتجاهات:

الإتجاه الأول: وهو الذي يقر بمشرعية العرف المعدل على اعتبار أن هذا النوع من العرف ليس إلاّ تعبيراً عن إرادة الأمة وهي صاحبة السيادة العليا في الدولة. وما دامت القاعدة العرفية تستمد قوتها من صاحبة السيادة هذه، فيجوز لها ان تلغي نصاً دستورياً أو تعدله. فاذا كان النص الدستوري تعبيراً صريحاً عن إرادة المشرع، فان القاعدة العرفية تعبير عن الإرادة المفترضة له(١).

وإذا كان هذا الإتجاه قد سلّم بمشروعية العرف المعدل إلاّ أنه اختلف في مدى قوته.

- ذهب البعض من هذا الإتجاه إلى القول بأن للعرف المعدل ما للنصوص الدستورية من قوة، ومن ثم يسمو على التشريع العادي(٢).
- أما البعض الآخر من أنصار مشروعية العرف المعدل فقد ذهب إلى الاعتراف بقيمة العرف المعدل، ولكنها قيمة تقل عن قوة النص الدستوري، وتساوي قوة التشريع العادي فقط. وتبرر هذه الفئة من الفقه رأيها بمقولة أن الإعتراف للعرف المعدل بقوة النصوص الدستورية المكتوبة إنما فيه تناقض مع كون الدستور جامداً يتطلب إجراءات خاصة لتعديله(٣).

الإتجاه الثاني: وهو الذي لا يقر ولا يعترف بمشروعية العرف المعدل وذلك لعدم

---

(١) انظر:
الدكتور فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٧٤٤.
الدكتور نوري لطيف: القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق (المرجع السابق)، ص ٦٨.
الدكتور سعد عصفور وآخرون: القانون ا لدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٣٨.

(٢) الدكتور محسن خليل: النظم السياسية والدستور اللبنانى (المرجع السابق)، ص ٥٦٩.

(٣) الدكتور سعد عصفور وآخرون: القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٣٨.
الدكتور محمد كامل ليلة: القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٤٥.
الدكتور عادل الحياري (المرجع السابق)، ص ١٤٢.

اقتناعه بحجية الإتجاه الأول الا وهذ الإرادة المفترضة للمشرع. ولا يرى هذا الإتجاه في الاعتراف للعرف المعدّل بأي قيمة قانونية الا انتهاكا للنصوص الدستورية التي عبرت عنها الأمة صراحة[1].

الإتجاه الثالث: وهو الذي يذهب إلى التفرقة بين العرف الدستوري المعدل بالإضافة والعرف الدستوري المعدل بالحذف.

فبالنسبة للعرف المعدل بالاضافة فهو مشروع وله قوة النصوص الدستورية ذاتها. فهو في مضمونه لا يعبر عن مخالفة هذه النصوص وان كان يضيف اليها أحكاماً جديدة[2].

أما بالنسبة للعرف الدستوري المعدل بالحذف فيرى أنصار هذا الإتجاه عدم مشروعيته، بل وعدم التسليم بوجوده. فعدم استعمال أي حق من الحقوق المقررة في الدستور لصالح هيئة من الهيئات العامة يعد مخالفة صريحة لنصوص الدستور، وبالتالي لا يمكن الاعتراف به في ظل دستور جامد يتطلب إجراءات خاصة لتعديله، فيحافظ على حصانته وسموه[3].

---

(١) بل يذهب أنصار هذا الاتجاه الى القول بأنه حتى في بريطانيا صاحبة الدستور العرفي فان العرف لا يستطيع أن يعدل أو يلغي الا قاعدة عرفية فقط. أما التشريع الصادر من البرلمان فلا يستطيع تعديله. انظر:
الدكتور رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١٥٤.
الدكتور كمال الغالي: مبادىء القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ١١٧.
الدكتور ابراهيم شيحا: المبادىء الدستورية العامة (المرجع السابق)، ص ١٢٢.
الدكتور سليمان الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١٢٥.
انظر أيضاً:
Gicquel dt Hauriou; droit constitutonnel et institutions politques. (ouv, cit). p. 267.

(٢) الدكتور ثروت بدوي يلحق العرف المعدل بالعرف المكمل. ومن هنا يعترف به ويرى أن العرف المعدل بالاضافة يلحق بالعرف المكمل ويأخذ حكمه وبالتالي فهو مشروع وله نفس القيمة والقوة التي لنصوص الدستور المكتوب.
انظر، مؤلف سيادته: النظام الدستوري العربي (المرجع السابق)، ص ٧٥.
انظر ايضاً: الدكتور ابراهيم شيحا: المبادىء الدستورية الحديثة (المرجع السابق)، ص ١٢٣.
الدكتور رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري للجمهورية العربية المتحدة (المرجع السابق)، ص ١٥٩.

(٣) من هذا الاتجاه:
الدكتور محمد كامل ليلة: القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٤٨. =

لذلك تنكر كثير من الفقه الفرنسي للعرف المعدل بالحذف وخاصة ذلك الذي أشار إليه الفقه بعدم استخدام رئيس الجمهورية في فرنسا لحقه في حل مجلس النواب المقرر له في دستور ١٨٧٥ على اعتبار أن هذا السلوك من قبل رئيس الجمهورية ما هو الا نوع من أنواع عدم الاستعمال فقط تم لظروف سياسية واعتبارات واقعية أكثر منها قانونية (١). لذلك فالحق هنا لم يسقط لا بالعرف ولا بالتقادم(٢)، بل يمكن اعماله واحياؤه في كل وقت من الأوقات يراد استخدامه لأن هذا الحق أساسي في النظم البرلمانية(٣).

أما نحن فاننا نذهب مع الرأي الثالث وإن كنا نميل إلى ما خلص إليه الاستاذ العميد سليمان الطماوي من أن الأمر لا يعدو أن يكون مرتبطاً بموضوع الرقابة على مشروعية أعمال الحكومة. فحيث تنظم هذه الرقابة بنوعيها فان إمكانية نشأة العرف المخالف للدستور تتضاءل. لأن الرقابة هذه ستقضي على السلوك المخالف باستمرار(٤).

= الدكتور ثروت بدوي: النظام ا لدستوري العربي (المرجع السابق)، ص ٧٥.
الدكتور رمزي الشاعر: النظرية العامة (المرجع السابق)، ص ١٦١.
الدكتور ابراهيم شيحا: المبادىء الدستورية (المرجع السابق)، ص ١٢٣.
وقد عبّرت محكمة العدل العليا من ذلك بشكل عام بقولها «لا عبرة لعرف اذا كان مخالفا للنص»، عدل عليها ١٠٨/٨١، س ٣٠، عدد ٦، ص ١٠٥.

(١) الفقيهان الفرنسيان كاري دي مالبرج Carre dt Malberg وموريس هوريو M. Hauriou كانا من أكثر من تنكر لهذا النوع من العرف. الفقيه دي مالبرج يقول: «العرف الذي يتعارض مع الدستور هو بدون قيمة قانونية، ولا وجود لعرف مخالف للدستور». أما الفقيه هوريو فقد وصف العرف بالمعدل بالاكذوبة الدستورية Paussement constitution.
مشار اليهما في مؤلف الدكتور اسماعيل غزال: القانون الدستوري والظم اسياسية، المؤسسة الجامعية، بيروت، ١٩٨٧، ص ٢٥.

(٢) تنص المادة (٣١) من الدستور الأردني على ان«الملك يصدق على القوانين ويصدرها ويأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها...»، فتصديق الملك واصداره للقانون شرط لنفاذه. وللملك حق في اعادة القانون وعدم قيام الملك باعادة القانون (الاعتراض) مدة طويلة لا يسقط حقه في ممارسة هذا الاختصاص في أي وقت يشاء، ولمثال آخر من الدستور الفرنسي راجع الدكتور رمزي الشاعر(المرجع السابق)، ص ٢٥٣.

(٣) Hauriou, M..: droit constitutionnel (ouv. cit), P. 261
هذا ويذهب رأي الى اضافة نوع آخر من أنواع العرف الدستوري وهو العرف المتناقض وهو الذي يتضمن مخالفة ايجابية وصريحة لنصوص الدستور. وهو يختلف عن العرف المعدل بالحذف من حيث انه كان الثاني يسقط قاعدة دستورية صريحة فان الأول ينشيء قاعدة دستورية، كأن ينص الدستور مثلا على أن يكون الانتخاب مباشراً ثم تجري العادة على جعل الانتخاب غير مباشر. وبغض النظر عن حجج من أضاف هذا النوع من العرف- فان الفقه يجمع على عدم شرعيته. لمزيد من التفصيل راجع: الدكتور ثروت بدو ي: النظام الدستوري العربي (المرجع السابق)، ص ٧٧.

(٤) الدكتور سليمان الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١٢٦.

قرار وتعليق

قرار رقم (٢) لسنة ١٩٩٠[1]

صادر عن المجلس العالي لتفسير أحكام الدستور

بمقتضى المادتين ٥٧ و ١٢٢ منه

بناء على طلب مجلس النواب بقراره الصادر في جلسته الثانية من الدورة الاستثنائية الأولى المنعقدة في ٩- ٦- ١٩٩٠، وعملا بالمادة ١٢٢ من الدستور، اجتمع المجلس من أجل تفسير المادة ٨٢ من الدستور وبيان ما يلي :

١- هل يجوز لمجلس النواب أن يبحث موضوع احالة رئيس ديوان المحاسبة على التقاعد في الدورة الاستثنائية الحالية رغم أنه لم يدرج في الإرادة الملكية السامية التي تمت بها دعوة المجلس للانعقاد.

٢- وهل يجوز أيضاً اصدار إرادة ملكية لاحقة باضافة هذا الموضوع إلى الأمور المعينة في الإرادة الملكية التي انعقدت الدورة الاستثنائية بمقتضاها.

وبعد الاطلاع على كتاب معالي رئيس مجلس النواب رقم ٣/ ١٥/ ٢/ ١٤٥٠ تاريخ ١١-٦-١٩٩٠، ونص المادة الخامسة من قانون ديوان المحاسبة رقم ٢٨ لسنة ١٩٥٢ وتدقيق النصوص الدستورية، تبين لنا أن المادة الخامسة من قانون ديوان المحاسبة نصت على أنه (لا يجوز احالة رئيس ديوان المحاسبة على التقاعد إلا بموافقة مجلس النواب اذا كان المجلس مجتمعا) والمادة ٨٢ من الدستور المطلوب تفسير احدى فقراتها تنص بالآتى :

١- للملك أن يدعو عند الضرورة مجلس الأمة إلى الاجتماع في دورات استثنائية ولمدة غير محددة لكل دورة من أجل اقرار أمور معينة تُبينّ في الإرادة الملكية عند صدور الدعوة وتفض الدورة الاستثنائية بإرادة .

٢- يدعو الملك مجلس الأمة للاجتماع في دورة استثنائية أيضاً متى طلبت ذلك الأغلبية المطلقة لمجلس النواب بعريضة موقعة منها تبين فيها الأمور التي يراد البحث فيها.

---

(١) منشور بالجريدة الرسمية العدد ٣٧٠٤ تاريخ ١٠/٨/١٩٩٠ ص ١٥٨٠.

٣- لا يجوز لمجلس الأمة أن يبحث في أية دورة استثنائية الا في الأمور المعينة في الإرادة الملكية التي انعقدت تلك الدورة بمقتضاها.

يتضح مما تقدم أن سلطة الموافقة على قرار مجلس الوزراء باحالة رئيس ديوان المحاسبة على التقاعد تعود لمجلس النواب اذا كان المجلس منعقداً عملا بالمادة الخامسة من قانون ديوان لمحاسبة.

كما يتضح ايضاً أن دعوة مجلس الامة للإجتماع في دورات استثنائية بموجب الفقرتين ١ و ٢ من المادة ٨٢ المشار إليها هي من سلطات الملك على أن تتضمن الإرادة الملكية بدعوة المجلس تعيين الامور التي يجوز للمجلس اقرارها في الدورة الاستثنائية ... ثم جاءت الفقرة الثالثة منها بنص واضح الدلالة في تحديد صلاحيات مجلس الأمة في الدورة الاستثنائية باقرار الأمور التي تضمنتها الدعوة على سبيل الحصر وعدم جواز البحث في أية أمور أخرى لم ترد فيها.

وحيث أن موضوع احالة رئيس ديوان المحاسبة على التقاعد لم يرد ضمن الأمور المدرجة بالإرادة الملكية بدعوة المجلس إلى الدورة الاستثنائية الحالية، التي تبدأ من تاريخ ٢- ٦- ١٩٩٠ ...... فإن ما ينبني على ذلك انه لا يجوز لمجلس النواب أن يبحث هذا ا لموضوع في هذه الدورة الاستثنائية جوابا على السؤال الأول من طلب التفسير.

وعن السؤال الثانى نجد أنه من المتفق عليه حسب قواعد الفقه الدستوري أن العرف الدستوري يصلح أساساً لتفسير النصوص الغامضة في الدستور أو التي تحتمل التأويل. وحيث أن التعامل في تطبيق الدستور الأردنى قد جرى على سبيل التكرار وفي عدة دورات استثنائية منذ عام ١٩٤٨، على جواز اضافة أمور أخرى على ما تضمنته الدعوة الأولى .... فان ما ينبي على ذلك أن هذا التعامل المتكرر يشكل عرفا دستوريا وقاعدة صالحة لتفسير النص المطلوب تفسيره بجواز اضافة أمور جديدة بإرادة ملكية لاحقة إلى الأمور التي تضمنتها الدعوة الأولى للدورة الاستثنائية.

وعلى ذلك فإننا نرى أنه يجوز اضافة موضوع احالة رئيس ديوان المحاسب على التقاعد إلى الأمور المعينة في دعوة المجلس للانعقاد في الدورة الاستثنائية الحالية بإرادة ملكية لاحقة.

هذا ما نقرره بالاجماع تفسيراً للنص المطلوب.

صدر في ٨ ذي الحجة ١٣١٠هـ الموافق ٣٠- ٦- ١٩٩٠.

تعليق ورأي

إننا وإن كنا نذهب مع المجلس العالي لتفسير الدستور في أن العرف الدستوري يصلح أساساً لتفسير النصوص الدستورية الغامضة التي تحتمل التأويل، فاننا نخالفه في النتيجة التي توصل اليها في تفسير الفقرة الثالثة من المادة (٨٢) من الدستور. فهذه الفقرة لا تحتمل التفسير أصلاً لأن سلطة مجلس الأمة مقيدة جداً ببحث الأمور في الدورة الاستثنائية- وهذه الأمور هي تلك الواردة في الإرادة الملكية التي انعقدت تلك الدورة بمقتضاها ... ولا يمكن التسليم برأي المجلس العالي الموقر في اعطاء الملك حق إضافة أمور جديدة بإرادة ملكية لاحقة استناداً إلى عرف دستوري الا إذا سلمنا بالعرف الدستوري المعدل بالاضافة والحذف ... بالاضافة لأنه يعطى الملك الحق باضافة أمور جديدة للدورة الاستثنائية، وبالحذف لأنه يتجاوز القيد الوارد على مجلس الأمة فيما يستطيع بحثه في الدورة الاستثنائية[1].

المبحث الثالث

القضاء والفقه

يجمع الفقه على أنه لا يمكن اعتبار كل من القضاء والفقه من المصادر الرسمية للقانون بصفة عامة وللقانون الدستوري بصفة خاصة. فوظيفة القضاء هي تطبيق قواعد القانون على ما يعرض عليه من منازعات، لا خلق هذه القواعد. كما أن عمل الفقه هو دراسة احكام القانون واعداد شروحه لمعاونة القضاء وكافة المشتغلين بالقانون والمعنيين به. ولكن مع ذلك فان نشاط القضاء والفقه قد يكون له أثر في نشأة القواعد القانونية وتطورها.

---

(١) لقد تكرر هذا القيد في كل من القانون الاساسي لشرق الأردن ١٩٢٨ ودستور المملكة الاردنية الهاشمية ١٩٤٦. فلقد جاء في المادة (٣٠) من القانون الأساسي أنه «يحق لسمو الأمير المعظم أن يدعو المجلس التشريعي للانعقاد في دورة فوق العادة خارجاً عن دورته العادية بقصد اقرار امور معينة يجب بيانها عند صدور الدعوة»أما المادة (٤١) من الدستور الأردني لعام ١٩٤٦ فقد بين أنه « للملك أن يدعو المجلس للانعقاد في دورة فوق العادة خارجاً عن دورته العادية، بقصد اقرار امور معينة يجب بيانها عند صدور الدعوة .... وليس للمجلس ان يبحث في الدورة فوق العادة غير الأمور المعينة في الارادة التي صدرت الدعوة لأجلها».

المطلب الأول

دور القضاء الدستوري

يقصد بالقضاء بصفة عامة في هذا المجال الاحكام التي تصدرها المحاكم في الفصل في الخصومات(١). أما القضاء الدستوري فهو مجموعة القواعد القانونية المستنبطة من أحكام المحاكم في المجال الدستوري(٢).

هذا الاستنباط لا يغير من دور القضاء والذي يسترشد الافراد بمقتضاه بالمبادىء التي يتضمنها، دون أن يكونوا ملزمين بها باعتبارها قواعد قانونية قضائية، وانما باعتبارها تفسيراً للقواعد القانونية التي ربما يستطيعون مناقشتها واثبات عكسها. فوظيفة القضاء بصفة عامة تطبيق القانون وليس انشائه(٣).

ومع ذلك لا يزال القضاء يلعب دوراً كبيراًمن الناحية العملية والتطبيقية في البلاد الانجلوسكونية، أو تلك التي تطبّق النظام الانجلوسكونى Anglo-Saxon Syst حيث تحظى السوابق القضائية Precedent باحترام كبير إلى الحد الذي دعا البعض إلى اعتبار القضاء في هذا المجال من المصادر الرسمية للشريعة العامة في هذه الدول Common Law(٤).

وقد كان لقضاء المحكمة العليا Supreme Court في الولايات المتحدة الامريكية دور كبير في مجال القانون الدستوري خاصة فيما يتعلق بتفسير احكام الدستور ودوره في ممارسة الرقابة على دستورية القوانين وحمايتها للحقوق والحريات المدنية بل وتقرير

---

(١) من المعانى الاخرى للقضاء: المحاكم التي تكون السلطة القضائية على اختلاف أنواعها. وهي في الأردن ثلاث ١- المحاكم النظامية، ٢- المحاكم الدينية، ٣- المحاكم الخاصة. المادة (٩٩) من الدستور الاردنى لعام ١٩٥٢ المعدل.

(٢) الدكتور ماجد الحلو: القانون الدستوري، مؤسسة شباب الجامعة، ١٩٧٦،ص ٥.

(٣) تنص المادة (١٠٣) من الدستور الأردنى على أن «تمارس المحاكم النظامية في المملكة الأردنية الهاشمية حق القضاء على جميع الاشخاص في جميع المواد المدنية والجرائية ..الخ». أما المادة (١٠٥) فتنص على أن «للمحاكم الشرعية وحدها حق القضاء ....» وهكذا.

(4) Keir. L. and Lawson F. and Bentiey. D: Cases in Constitutional Law. 6ed., P. 9. Parradat, Leon: Potitical ideologies (op. cit). p. 97.

لذلك يقول هيوز Hews أحد الرؤساء السابقين للمحكمة العليا «نحن محكومون من قبل الدستور، ولكن الدستور هو ما يقوله القضاء انه هو».

البعض منها رغم سكوت الدستور عن ذلك (١). وسنبين ذلك بالتفصيل فيما بعد عند بحث الرقابة على دستورية القوانين.

المطلب الثاني

دور الفقه

يقصد بالفقه مجموع الشروح والآراء التي يصدرها علماء القانون بما يقومون به من تفسير للتشريعات وابداء الرأي في مطابقة احكامها للحاجات الاجتماعية أو عدم مطابقتها لها، وتعليق على أحكام المحاكم، وتقصي قواعد العرف ومن محاولة لاستنباط القواعد التي توخذ من مبادىء القانون الطبيعي وقواعد العدالة. وهو في ذلك كله لا يعدّ مصدرا رسمياً للقانون. لأن القضاء قد يأخذ في أحكامه بقواعد يستمده من تفسيرات الفقه وشروحه. والمشرع كثيرا ما يستعين في وضع القوانين أو تعديلها بما يبديه الفقه من آراء أو اقتراحات. إلاّ أنه ـ أي الفقه ـ لا يعتبر مصدراً رسمياً، بل هو مصدر تفسيري أو استثنائي(٢).

هذا ويبقى للقضاء والفقه دور مادي وتفسير ملموس في مجال التشريع. مادي بسبب ما يستوحي منهما المشرع من مبادىء وحلول عند صياغته لقانون معين، وتفسيري عند تفسير القضاء والفقه لنص قانون قائم. هذا التشابه في الدور بين القضاء والفقه لا ينفي ما يوجد بينهما من اختلاف. فالفقه يضع حلولاً عامة لمسائل معينة سواء حدثت أم لم تحدث، معتمدا على نظريات قائمة بهدف التطور. أما القضاء فانه لا يتعرض الا للمسائل التي تعرض عليه، مبديا رأيه بناء على المعطيات القانونية والاعتبارات العملية. لذلك يصدق القول بأنه اذا كان الفقه يمثل الناحية العلمية أو النظرية للقانون، فان القضاء يمثل الناحية العملية أو التطبيقية فيه(٢).

---

(١) Hauriou, A: droit Constilutionnel et instiutions politiques. (ouv. cit). p. 185.

(٢) لمزيد من التفصيل راجع:

الدكتور جميل الشرقاوي: مبادىء القانون (المرجع السابق)، ص ١٢٧.

الدكتور محمود حلمي: موجز مبادىء القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٤.

(٢) الدكتور سعد عصفور: المبادىء الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٣٣.

الفصل الثالث
أساليب نشأة الدساتير

إن الحديث عن أساليب نشأة الدساتير يعني الحديث عن أساليب نشأة الدساتير المكتوبة، لأن الدساتير العرفية منشأها العرف.

وإذا كان من المتعذر اتفاق الدول على أسلوب واحد لنشأة الدساتير، فان الحديث عن هذه النشأة يرتبط إلى حد كبير بظروف تاريخية من ناحية ومدى تبّني أسس الديمقراطية واستقرارها من ناحية أخرى. هذه الظروف التاريخية والأسس الديمقراطية مرتبطة أيضا بفكرة السيادة في الدولة وتحديد صاحبها الحقيقي.

بعض النظريات اعتبرت الحكام (الملوك) أصحاب السيادة في الدولة، سواء استمدّ الحكام شرعيتهم من الله بشكل مباشر وبتفويض منه، أو بشكل غير مباشر وبتسخير إرادة الشعوب لذلك. وفي كل الأحوال يختص هؤلاء الحكام دون سواهم بوضع الدستور، سواء تمّ هذا الوضع بطريقة فردية مطلقة أو كما تسمى بالمنحة، أو بطريقة مشاركتهم للشعوب أو كما تسمى بالعقد.

غير ان انتشار الديمقراطية في دول العالم المعاصر مكنت الأمة من تسلم زمام المبادرة في ادارة الدول وتقرير رغبتها الحقيقية في كافة جوانب الحياة، لتصبح صاحبة السيادة فيها ولتتحول أساليب نشأة الدساتير من أسلوب المنحة أو العقد إلى أسلوب الجمعية التأسيسية أو الاستفتاء الشعبي.

وقد وصف غالبية الفقهاء كلا من أسلوب المنحة والعقد بالأساليب غير الديمقراطية وكلا من أسلوب الجمعية التأسيسية والاستفتاء الشعبي بالأساليب الديموقراطية[1].

لذا سنقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث. نخصص المبحث الاول للأساليب غير الديمقراطية لنشأة الدساتير، ثم المبحث الثانى ونخصصه للأساليب الديمقراطية في نشأة الدساتير. أما المبحث الثالث فسنخصصه لأساليب نشأة الدساتير الأردنية.

---

(١) Burdeau, G; Manuel de droit constitutionnel et institutions politiques (ouv.cit). p. 88.

المبحث الأول

الأساليب غير الديمقراطية لنشأة الدساتير

يمكن تعريف الأساليب غير الديمقرطية لنشأة الدساتير بأنها الأساليب التي لا يستأثر الشعب وحده في وضعها، وانما الذي يضعها هو الحاكم وحده (منحة) أو بالاشتراك مع الأمة أو الشعب (عقد). وهما أسلوبان تزامنا مع تطور الملكية من ملكية مطلقة إلى ملكية مقيَّدة[1].

المطلب الأول

أسلوب المنحة L' octroi

يصدر الدستور على شكل منحة إذا كان الحاكم صاحب سلطة ويريد التنازل عن بعض سلطاته إلى شعبه من خلال هذا الدستور الذي ينظم السلطات العامة وكيفية عملها وعلاقتها ببعض وبالأفراد. وفي هذه الحالة يعد الدستور وليد إرادة الحاكم المنفردة.

وتنازل الحكام عن بعض سلطاته من خلال الدستور عن طريق المنحة لا يعني دائمًا أن تكون هذه المنحة أو هذا التنازل اختيارياً محضاً. فكما يمكن أن يكون هذا التنازل تلقائياً وبمحض إرادة الحاكم، فانه يمكن أن يكون وفي الغالب جبرا عنه وتحت ضغط شعبي واسع[2].

---

(١) حاول بعض الفقه الربط الشديد بين المستوى الديمقراطي للنظام السياسي وبين أسلوب وضع الدستور. فالنظام الملكي المطلق يقابله أسلوب المنحة والنظام الملكي المقيد يقابله أسلوب العقد، والنظام الجمهوري الذي يأخذ بالديمقراطية النيابية يقابله أسلوب الجمعية التأسيسية، أما النظام الجمهوري الذي يتبنى بعض مظاهر الديمقراطية المباشرة فيقابله أسلوب الاستفتاء الشعبي. وفي معنى آخر انظر الدكتور نوري لطيف: القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١٨٧. راجع الدكتور كمال الغالي: مبادىء القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ١٤٠.

(٢) يحاول الكتاب اليابانيون التأكيد على أن الدستور اليابانى ١٨٨٩ هو دستور وضع عن طريق المنحة ولكن بمحض ارادة الامبراطور ودون أدنى ضغط شعبي.

Laferriere; Manuel de droit constitutionnel. (ouv. cit). p. 276.

فـالظروف السـياسية والثقافية والاجتماعية والاقتصادية هي التي في الغالب تكوّن رأياً عـاماً موجهاً ذاتياً للمطالبة بتحقيق أهداف يشعر الشعب بضرورة تحقيقها، ومن ضمنها التمتع ببعض الحقوق الطبيعية إذا شعر بحرمانه منها.

ولعل التـاريخ السياسي والدستوري خير شاهد على أن الحكام لا يمنحون الدستور إلاّ تحت الضــغط الشـعـبي. لأنه قلما تحـول الحـاكم من صــاحب سلطة مطلقـة إلى صاحب سلطة مقيدة مختاراً وبإرادة حرة.

ومـن أمـثلة الدسـاتير التى صـدرت بطريقـة المنحـة الدسـتـور الفـرنسي ١٨١٤ والدسـتور اليابانى ١٨٨٩ والدسـتـور الروسي ١٩٠٦ والـدسـتـور الايطالي ١٨٤٨ ودستور مناكو ١٨١٢ والدستور المصري ١٩٢٣ والدستور الاثيوبي ١٩٣١ و١٩٥٥ والقانون الأساسي لشرقي الأردن الصادر في ١٦ نيسان ١٩٢٨.

ويذهب أغلب الفقه إلى أن الدستور الذي يصدر عن طريق المنحة لا يجوز استرداده أو الانتـقـاص من مجمـوع التنازلات التي تمت للشـعب بمـقتضاه، وأصبحت حقوقاً مـدنيـة له لا يجوز المسـاس بها أو الاعـتـداء عليـها، لأن هذه التنازلات للأمة ليست حـقـوقـاً جديدة يتفضل بها الحاكم على الأمة. وانما إعادة لحقوق طبيعية للأمة كانت محرومة منها(١).

ويضـيـف الرأي القـائل بعـدم جـواز سـحب أو استرداد الحـاكم للدستور كلياً أو جزئياً، بأنه وإن كان الدستور وليد إرادة الحاكم وحده، فان قبول الأمة لهذا الدستور يمنع الحـاكم من استرداده أو الرجـوع فـيـه أو تعـديله، لان الإرادة المنفـردة تصبح مصدراً للالتزام طالما لاقت قبولا من الطرف الآخر وهو الأمة(٢).

لذا فقبول الأمة للدستور يلزم الحاكم باحترامه وعدم جواز سحبه أو تعديله.

---

(١) بهذا المعنى راجع الدكتور ثروت بدوي: النظام الدستوري العربي (المرجع السابق)، ص ٤٨.
الدكتور رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١١٩.
الدكتور سليمان الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١١.
الدكتور ابراهيم شيحا: المبادىء الدستورية العامة (المرجع السابق)، ص ٦٣.

(٢) بهذا المعني راجع: Laferriere; Manuel de droit cnstitutionnel (ouv. cit), p. 275.

هذا وإذا كـان أغلب الفقهاء قد ربطوا بين وصف المنحة في وضع الدساتير بالنظام الملكي فإن البـعض الآخـر لا يقّر ذلك، ويذهب إلى ان أسلوب المنحة في وضع الدساتير لا يـظهـر فـقط في ظل النظام الملكي بل في غيره كـذلك، لأن مـدلول المنحـة، أن ينشأ دستور بإرادة منفردة، وهي لمن له السلطة والسيادة الحقيقية في الدولة[1].

ورغم وجـاهة ومنطقـيـة هذا الرأي فانه يبدو نظريا فقط. لأن السلطة الحاكمة في غير النظام الملكي لا تتنازل عن حق للشـعب على شكل منحـة وانما تشـاركـه فيها بل تدعه يقرر ما يشاء وبالأسلوب الذي يراه مناسباً.

المطلب الثاني

أسلوب العقد Le Pacte

يعـتبر فـقـهاء القانون الدستوري أسلوب العقد في نشأة الدساتير خطوة إلى الامام باتجـاه الديمـقراطية. حيث أن بهذا الأسلوب ينشأ الدستور باتفاق بين الحاكم والأمة وتظهـر فـيـه إرادة الأمة إلى جانب إرادة الحاكم. وبالتالي فهو يمثل مرحلة انتقال بين مـرحلة إنفـراد الحـاكم بوضع الدستوروبين مرحلة انفراد الأمة وحدها في ذلك. وهي مـرحلة تبـدأ فـيها ظاهرة استئثار الحاكم بالسلطة تتراجع تاركة المجال لسلطان الأمة بأخذ مكانها، ولكن ليس بشكل تام[2].

هذا ويتم اشتراك الأمة مع الحاكم في وضع الدستور وانشائه بطرق متعددة.

فـقـد تقـوم الأمـة بانتـخـاب جمعية تأسيسية لوضع مشروع الدستور يعرض في خطوة تالية على الحاكم فيوافق عليه ويصدقه فيصبح نافذاً[3].

---

(١) الدكتور محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الثانى، دار النهضة العربي، ١٩٦٧، ص ١٧.

(٢) لمزيد من التـفصيل راجع: الدكتور ثروت بدوي: النظام الدستوري العربي دار النهضة العربي، ٩٦٤ ص ٥٠.

الدكتور ابراهيم شيحا: المبادىء الدستورية العامة (المرجع السابق)، ص ٦٤.

(٣) يمثل هذا الطريقة وضع الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢ حيث جاء في ديباجته.

«بناء على مـا قـرره المجلس التأسـيسي صـادقنا على قـانون الأسـاسي وأمـرنا بوضعه موضع التنفـيـذ. لمزيد من التـفـصيل حول النقاش الفقهي حول أسلوب نشأة الدستور الكويتي راجع الدكتور رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١٩٧

وقد تعهد الأمة إلى ممثليها في المجلس النيابي المنتخب بإعداد مشروع دستور يعرض فيما بعد على الحاكم فيقره ويصبح نافذاً.

وقد يتولى البرلمان (مجلس واحد أو مجلسان) الموافقة على مشروع دستور دون عودة إلى الأمة لسؤالها فيما ينوي اجراءه، ليرفع هذا المشروع بعد اقراره من البرلمان إلى الحاكم فيوافق عليه ويصدقه.

والطريقة الرابعة هي أن تستفتى الأمة بطريق مباشر علي مشروع دستور ليجري رفضه أو اقراره، ولكن اقرار الأمة لهذا المشروع لا يجعله نافذاً الا بعد موافقة الحاكم عليه وتصديقه له.

صحيح أن هناك أربع طرق لاشتراك الأمة مع الحاكم في انشاء الدستور على الوجه المبيّن سابقا، لكن الطريقة العملية لهذا الاتفاق هي الطريق التي يجتمع فيها ممثلو الأمة لاقرار مشروع دستور ثم يعرض على الحاكم لتصديقه والاعلان عن بدء نفاذه تماما مثلما نشأ الدستور الفرنسي عام ١٨٣٠ والدستور الأردنى لعام ١٩٤٦ وعام ١٩٥٢(١).

ولا شك بأن الدستور الذي ينشا بطريق العقد بين الحاكم والأمة لا يجوز تعديله الا بموافقة الطرفين الحاكم والأمة أو ممثليها، ومن باب أولى لا يجوز للحاكم سحبه أو الغاؤه.

وإذا كان لأسلوب العقد في نشأة الدساتير من المزايا الايجابية باعتباره جسرا تنتقل من خلاله الأمة من مرحلة السكون إلى مرحلة المشاركة واتخاذ القرار في قانونها الأساسي وتقرير ما تراه مناسباً ومتلائمًا مع اتجاه الحاكم، وبالتالى خطوة هامة من خطوات التطور الديمقراطي. فإن أهم ما يوجه لهذا الأسلوب في نشأة الدساتير من نقد، هو أن الحاكم وحده كفرد عندما يشارك الأمة في نشأة الدستور واصداره. فانه

---

(١) فبعد أن قامت ثورة يوليو عام ١٨٣٠ و أطاحت بالملك شارل العاشر الذي تنكر للدستور اجتمع البرلمان الفرنسي ووضع مشروع دستورجديد عرض على دوق اورليان الذي وافق عليه. واصبح ملكا لفرنسا تحت اسم ملك الفرنسيين.

Laferriere; Manuel de droit constitutionnel (ouv. cit), p. 187.

يـتـسـاوى مـع هـذه الامـة بكل مـا تحـويه من أفـراد. وهذا أسلوب يتنافى مع روح الديمقراطية وحقيقتها(١).

وهذا وقـد وضّح الدسـتـور الأردني في ديبـاجته مشاركة الملك في انشاء الدستور ومـوافـقـتـه اللازمـة لتـعديله. حيث لا يجوز تعديل أي نص في الدستور الأردني الا باقـرار ثلثي أعضـاء مجلس الأعيان والنواب لهذا التعديل وموفقة الملك عليه. واعتراض الملك على أي تعديل هو اعتراض بات مطلق وليس توقيفي(٢).

ومن الدسـاتير الحـديثـة التي نشأت بطريقة العقد كذلك القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥، والدستور الكويتي لعام ١٩٦٢ ودستور البحرين الصادر عام ١٩٧٣(٣).

المبحث الثاني

الأساليب الديمقراطية لنشاة الدساتير

يمكن تعـريف الأسـاليب الديمقراطية لنشأة الدساتير، بأنها الأساليب التي تستأثر الأمة وحدها في وضـعها دون مشاركة الحاكم ملكا كان أو أميراً أو رئيساً للجمهورية.

وبغض النظر عن التـفصيلات والإجراءات المتبعة في وضـع الدساتير داخل إطار هذا المفهوم الديمقراطي في وضـع الدساتير، يمكن جمع هذه الأساليب في أسلوبين رئيسيين

---

(١) Burdeau. G. : Manuel de drroit constiutionnel. et insttitutions politiques (ouv. cit) . p. 89.

(٢) لقد جاء في ديباجة الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ ما يلي:
«نحن طلال الأول ملك المملكة الأردنيـة الهاشـمـيـة، بمـقـتضي المادة الخـامـسة والعشرين من الدستور وبناء على مـا قـرره مجلسـا الاعـيـان والنواب نصـدق على الدسـتـور المعدل ونأمر باصداره».
أما المادة (١٢٦) من ا لدستور الأردني لعام ١٩٥٢ توضـح هذا المعنى بالفقرة:
١- تطبق الأصـول المبـينة في هذا الدستور بشان مشاريع القوانين على اي مشروع لتعديل هذا الدسـتـور. ويشـترط لإقـرار التعديل أن تجيزه أكثرية الثلثين من أعضاء كل من مجلس الاعيان والنواب.... وفي كلتا الحالتين لا يعتبر نافذ المفعول ما لم يصدق عليه الملك».

(٣) الدكتور كمال الغالي: مبادىء القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السبق)، ص ١٤٢.
الدكتور رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١٢٤.

هما أسلوب الجمعية التأسيسية وأسلوب الاستفتاء الشعبي[1].

المطلب الأول

أسلوب الجمعية التأسيسية

Assemblee Constitutante

ومضمون هذا الأسلوب أن تقوم الأمة بانتخاب هيئة خاصة تتولى وضع الدستور باسمها ونيابة عنها. هذه الهيئة تسمى بالجمعية التأسيسية. ويعتبر الدستور صادرا ونافذاً بمجرد اقراره من الجمعية التأسيسية دون أن يتوقف ذلك على تصديق أو موافقة طرف آخر[2].

ويتطلب الفقه حتى يكون الدستور صادراً عن جمعية تأسيسية أن يكون أعضاء هذه الجمعية منتخبين من جانب الأمة بهدف وضع دستور الدولة.

فإذا تم تشكيل الجمعية التأسيسية عن طريق التعيين من قبل أي سلطة في الدولة وبشكل خاص السلطة التنفيذية، نكون بصدد لجنة فنية أكثر منها جمعية تأسيسية.

---

(١) لم يعتبر بعض الفقهاء طريقة الاستفتاء الشعبي أسلوباً ديمقراطياً مستقلا عن الجمعية التأسيسية بقدر ما هو تنويع في تطبيق أسلوب الجمعية التأسيسية. انظر الدكتور سليمان الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١١٣. أما البعض الآخر فقد أورد الحديث عن المعاهدة الدولية كأسلوب من أساليب نشأة الدساتير واستشهد بكل من دستور بولندا لعام ١٨١٥ ودستور الامبراطورية الالمانية لعام ١٨٧١ كأمثلة على هذا الأسلوب. لمزيد من التفضيل راجع: الدكتور رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١٣٣ وما بعدها.
الدكتور محمود حافظ: الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٣٧٨.
الدكتور عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٧١.
الدكتور مصطفي أبو زيد فهمي: مبادىء الانظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ٢٤١.

(٢) ان تعليق نفاذ الدستور على موافقة الحاكم يعيدنا الى أسلوب العقد. وبالتالي فالكلمة النهائية يجب ان تكون للجمعية التأسيسية. لذلك نصت المادة (٧) من الدستور الامريكي على انه:
The ratification of the conventions of nine states shall be suffecient for the establishmment of the constitution.

كما لا يجوز أيضاً أن تقوم السلطة التشريعية العادية - ولو كانت منتخبة - بوضع الدستور. لان مهمة هذه السلطة تنحصر بشكل أساسي بوضع التشريع العادي وليس التشريع الدستوري. لأن الأخير هو الذي ينظمها ويحدد عملها وليس العكس(١).

ولأسلوب الجمعية التأسيسية في نشأة الدساتير أمثلة تاريخية متعددة، ولكن أوضحها وأقرب الأساليب التي وضعت بها أغلب دساتير الولايات المتحدة الامريكية بعد اعلان استقلالها عن بريطانيا عام ١٧٧٦، ثم الدستور الاتحادي لعام ١٧٨٧(٢)، ودستور فرنسا لعام ١٧٩١، وعام ١٨٤٨، وعام ١٨٧٥، والدستور اليابانى عام ١٩٤٧، والدستور الإيطالي عام ١٩٤٧، والدستور التشيكوسلوفاكي عام ١٩٤٨، والدستور الرومانى عام ١٩٤٨، والدستور الهندي ١٩٤٩، والدستور السوري ١٩٥٠(٣).

وإذا كان أسلوب الجمعية التأسيسية في نشأة الدساتير لا يتفق مع اعطاء السلطة التشريعية العادية الحق في وضع الدستور ابتداء أو انشائه. فإن لهذه السلطة (التشريعية) كما يرى غالبية الفقه تعديل بعض مواد الدستور. ولكن حق السلطة التشريعية في إجراء هذا التعديل ليس مصدره الأمة بشكل مباشر ولكن مصدره الشرعي هي نصوص الدستور التي منحتها هذا الحق باقرار الجمعية التأسيسية ابتداء.

---

(١) وبهذا المعنى يرى الاستاذ الدكتور ثروت بدوي بانه يترتب على الأخذ بطريقة الجمعية التأسيسية عدم امكان اصدار الدستور بواسطة السلطة التشريعية لأنها سلطة منشأة بموجب الدستور، فلا يعقل اذن أن تقوم هذ بوضع الدستور أو تعديله. فالسلطة التشريعية تستمد سلطتها ووجودها من الدستور، ومن ثم لا يجوز لها أن تضع الدستور أو ان تعدله.

الدكتور ثروت بدوي: النظام الدستور العربى (المرجع السابق)، ص ٤٩. الدكتور طعيمة الجرف: القانون الدستوري ومبادىء النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة (المرجع السابق)، ص ٩٢. الدكتور ابراهيم شيحا: المبادىء الدستورية العامة (المرجع السابق)، ص ٧٢.

(٢) وقد جاء في ديباجة هذا الدستور:

We are the people of the United States, in order to form amore perfect union, establish justice, insure domestic tranquility, provid'e for the common defence do ordain and establish this constitutation for the United States.

(٣) إن دستور ١٩٥٠ هو الدستور السوري الوحيد الذي وضع في سوريا باسلوب الجمعية التأسيسية. فدستور ١٩٣٠ لم يكن من صنع الشعب، فبعد انتخاب جمعية تأسيسية عام ١٩٢٨ تم حلها بعد اصطدامها مع رغبات المفوض السامي الفرنسي.

انظر الدكتور كمال الغالي : مبادىء القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ١٤٣.

ولما كان الانتخاب للجمعية التأسيسية بهدف وضع وانشاء الدستور فقط، فان عملها ينتهي بانتهاء المهمة التي انتخبت من أجلها وهي صياغة الدستور واقراره.

وإذا تقرر أن الدستور الذي ينشأ عن طريق الجمعية التأسيسية يصبح نافذاً بمجرد اقراره من قبل هذه الجمعية دون الرجوع ثانية للأمة أو الشعب لاستفتائه فيه بشكل فردي، فان هذا الأسلوب يتوافق تماماً مع مبدأ سيادة الأمة باعتبارها وحدة واحدة غير قابلة للتجزئة أو التنازل عن أي جزء منها، وهو المبدأ الذي أخذت به الدساتير الفرنسية الأولى بعد ثورة ١٧٨٩ ودساتير بعض الدول العربية في الوقت الحاضر[١].

المطلب الثاني

اسلوب الاستفتاء الشعبي

Refrendum Constituant

يعتبر أسلوب الاستفتاء الشعبي في نشأة الدساتير تطبيقا حقيقيا للديمقراطية المباشرة، حيث يباشر الشعب بنفسه سلطاته دون مشاركة أحد.

وأسلوب الاستفتاء الشعبي في نشأة الدساتير معناه أن يتولى الشعب وحده الموافقة أو عدم الموافقة على مشروع دستور معين. فإذا وافق عليه يصبح نافذا وذا قوة قانونية بغض النظر عن الجهة التي قامت بصياغته واعداده سواء كانت هيئة نيابية أو لجنة فنية أو لجنة حكومية أو فرد واحد[٢].

---

(١) فقد جاء في الفقرة الأولى والثانية من الدستور الفرنسي الصادر في ٣ سبتمبر عام ١٧٩١ ان « السيادة وحدة واحدة غير قابلة للانقسام ولا للتنازل عنها ولا للتملك بالتقادم وهي ملك للأمة»، وان « الامة مصدر جميع السلطات»

ومن الدساتير العربية التي أخذت بمبدأ سيادة الأمة، الدساتير المصرية ١٩٣٣ و ١٩٣٠، وكذلك دستور الكويت ١٩٦٥، ودستور المغرب ١٩٧٣، والدستور الأردنى ١٩٥٢، الذي نص في المادة (٢٤) منه على

١- الأمة مصدر السلطات

٢- تمارس الأمة سلطاتها على الوجه المبيّن في الدستور.

(٢) الدكتور نوري لطيف القانون الدستوري في العراق (المرجع السابق)، ص ١٩٢

Burdeau. G. : Manuel de drroit constiutionnel. et insttitutions politiques (ouv. cit) . p. 89.

وعلى ذلك فمشروع الدستور لا يصبح نافذاً وتطبيقياً الا إذا حظيَ بالموافقة الشعبية عليه أياً كانت الجهة التي أعدته. وبذلك يتولى الشعب بنفسه مباشرة السيادة الدستورية بشكل مباشر.

وإذا كان بعض الفقهاء قد ذهب إلى عدم اعتبارأسلوب الاستفتاء الشعبي أسلوباً متميزاً عن أسلوب الجمعية التأسيسية فاننا نرى عكس ذلك. حيث أن هذا الأسلوب هو أسلوب متميز عن غيرة من الأساليب. ولعل هذا التميّز يتضح في اعطاء الشعب الكلمة الأولى والاخيرة وبشكل مباشر في تقرير مصير مشروع الدستور الذي يعرض عليه فيقره أو يرفضه[١].

فنشأة الدستور عن طريق الاستفتاء الشعبي مصدرها الشعب وليس الجمعية أو اللجنة التي قامت بصياغته، وغالباً ما تكون هذه اللجنة معينة تعييناً وليس منتخبة انتخابا.

وعلى فرض انه لو كانت هذه الجمعية منتخبة انتخابا من قبل الأمة بغرض اعداد مشروع دستور، فان مهمة هذه الجمعية التاسيسية تقتصر في هذه الحالة على صياغة الدستور ليس الا. ومن ثم هناك اختلاف بين أسلوب الجمعية التأسيسية وأسلوب الاستفتاء الشعبي. هذا الإختلاف يجسدّه أسلوب وضع الدستور الفرنسي ١٩٤٦ عندما تم انتخاب جمعية تأسيسية لوضع مشروع لهذا الدستور، وبعد أن انتهت هذه اللجنة من اعداده، عرض على الشعب فرفضه فأعيد انتخاب جمعية جديدة، ،قامت باعداد مشروع دستور جديد عرض على الشعب لاستفتائه فيه فحظي بموافقته وأصبح نافذاً منذ اعلان نتيجة الاستفتاء.

هذا وبالرغم مما يسجل للاستفتاء الشعبي من مزايا وايجابيات باعتباره ممارسة حقيقية للديمقراطية المباشرة وتعبيراً صادقاً عن الرأي العام الحقيقي بما يفسحه من مجال في تدخل الشعب بشكل مباشر لوضع دستوره ومنحه القوة والنفاذ، بالرغم من ذلك فقد تعرض للاستفتاء الشعبي كأسلوب لنشأة الدساتير للانتقادات التالية:

(١) الدكتور رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١٣٣.

- الدستور اهم وثيقة قانونية في الدولة في أغلب الأحيان، فكيف يعطي أمر وضع هذه الوثيقة واصدارها لجمهور الشعب وهو في غالبيته لا يملك الوعي والادراك والقدرة اللازمة لمثل هذه المهمة . وأي مهمة أخطر من مهمة وضع الدستور وتحديد اساسيات بناء الدولة وتنظيم عملها.

- الاستفتاء على الدستور يجري في الغالب دون أن يسبقه مناقشات كافية توضح للشعب بكافة فئاته أهم ما يتضمنه مشروع الدستور من أسس ومبادىء وحقوق والتزامات ليستطيع أفراد الشعب فهمها والوقوف على حقيقتها، ومن ثم القدرة على تقييمها وتقديرها واقرارها أو رفضها.

- واخيراً قيل في نقد أسلوب الاستفتاء الشعبي بأنه يضعف من حق المشاركة الحزبية الفعالة والتنافس السياسي المنظم بين الاحزاب. الامر الذي يؤدي إلى تمييع الرأي المعارض وتفتيت اطار الأغلبية المطلوبة للاتفاق على الثوابت الرئيسة في الدولة واستقرار النظام السياسي فيها[1].

وفي رايي إن الاستفتاء الشعبي على الدستور يبقى أقرب الوسائل الديمقراطية، بل هو تطبيق حي للديمقراطية ومشاركة حقيقية للشعب في تقرير أسس النظام الذي يرغبه ويريد العيش في كنفه والتمتع بما يقرره هذا النظام من حقوق وتحمل ما يفرضه من التزامات.

أمّا إذا كان هناك بعض الانتقادات فانها وان كانت انتقادات واقعية الا انها انتقادات لا تتعلق بقلب الاستفتاء وانما في أطرافه وكيفية اجرائه.

فكما يمكننا بأن نعهد للشعب باقرار مشروع الدستور ورفضه، فاننا نستطيع بأن نعهد للجنة فنية متخصصة بصياغة الدستور واعداده بشكل دقيق فتضمن المعالجة

---

(١) الدكتور رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١٣٨وما بعدها. عدل الجياري : القانون الدستوري والنظام الدستور ي الأردني ، عمان، ١٩٧١. ص ٨١ . الدكتور ابراهيم شيحا: المبادىء الدستورية العامة (المرجع السابق)، ص ٧٣. الدكتور طعيمة الجرف : القانون الدستوري ومبادىء النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة (المرجع السابق)، ص ٩٧.
هذا ونشير في هذا المجال الى المادة (١٩٣) من الدستور المصري ١٩٧١ اذ تنص: يعمل بهذا الدستور من تاريخ اعلان موافقة الشعب عليه بالاستفتاء

القانونية له بشكل صحيح[1]

أمـا النقـد الثانى فيمكن تداركه بإجراء حملات اعلامية مكثفة وعقد الندوات العامة والمتـخـصـصـة وتوزيع النشرات التي تشرح مـا يتـضمنه الدستور المرتقب بأسلوب مـبـسط شـامل يسـتطيع أن يفهمه المتخصص وغير المتخصص بل والرجل الاميّ إذا قرأه أحد الناس عليه. ويفضل في كل الأحوال أن يعطى الشعب مدة كافية لذلك[2]

أمّا النقـد الثـالث والذي يبيّن فـيه أنصاره أنّ الاستفتاء الشعبي يؤدي إلى إضعاف الاحـزاب السـيـاسـية وبالتإلى اضعاف المشاركة وحرية الرأي، فهو نقد في غير محله، لان دور الأحـزاب ليس بالقـول نعم أو لا أو قـبول أو رفض لأمر معينّ، بقدر ما هي مـدارس سـياسية واجتماعية واقتصادية للشعب. وبالتإلى فدورها في ظل الأخذ بنظام الاسـتـفـتـاء الشعبي يتعاظم ويكبر في الدور الايجابي الذي تقوم به في توعية الشعب بمشروع الدسـتور عن طريق المناقـشات والندوات والنشرات والمحاضرات التي تنظمها في هذا المجـال فـتـخلق رأيا عـامـاً واعـيا صحيحا ناضجا مدركا، بعيداً عن الدعايات المضللة أو المغرضة[3].

وهكذا نعـود ونكرر بأن أسلوب الاسـتـفـتـاء الشـعـبي في نشأة الدسـاتير يبقى الأسلوب الحـقـيـقي للممارسة الديمقراطية المباشرة من قبل الشعب وتقريره للمبادىء الرئيـسة التي يريدها ثوابت لحياة أفراده في كافة جوانبها. أما ما يعتري هذا الأسلوب من عيوب وانتقادات فيمكن تلافيها إذا أحسن تطبيق الاستفتاء الشرعي لكافة القوانين والقـرارات التي تحفظ للنظام السياسي بقاءه وتوفر له المنعة والاستقرار والتقدم. وبما أنّ أسلوب الاسـتـفتاء الشعبي يعني اعطاء كل فرد من أفراد الشعب السياسي القدرة

---

(١) يرى الدكـتـور رمـزي الشـاعـر بأن تشكل هذه اللجنة من بين الفنيين المتـخـصـصين المنتخبين بواسطة الشـعب، فـاذا لم يتـوفر الفنيون في اللجنة فيمكن اضافتهم للجنة لانهم أكثر قدرة على تفهّم الأمور الدستورية.
الدكتور رمزي الشاعر : النظرية العامة للقانون الدستوري(المرجع السابق)، ص ١٤٠.

(٢) ونشير هنا الى ان الدستور المصري الذي استفتي عليه في ٢٣ يونية عام ١٩٥٦ قد أعلن للشعب قبل اجراء الاستفتاء علية بحوالي خمسة أشهر.
الدكتور ثروت بدوي : النظام الدستوري العربي (المرجع السابق)، ص ٥٩.

(٣) انظر الدكـتـور طعـيـمة الجرف : القانون الدستوري ومبادىء النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة (المرجع السابق)، ص ٩٧.

على القـول نعم أو لا أو مـوافق أو غير مـوافق على مشروع دسـتـور مـعروض على الشـعب للاسـتـفتاء ، فان هذا الأسلوب يتلاءم تماماً مع مبدأ سيادة رالشعب. ومبدأ سـيادة الشعب يعني انه إذا كانت السيادة للجماعة فإن الجماعة تعني مجموع الافراد وليس الوحدة المستقلة عن هؤلاء الافراد المكونين لها كما يفهم من سيادة الإمة.

فالسيادة وفقا لمبدأ سيادة الشعب تتجزأ وتنقسم على عدد أفراد الجماعة السياسية أو كما تسمى بالشعب السياسي[١].

ونظراً لما يمـتـاز به مـبـدأ سـيـادة الشعب وما يترتب عليه من نتائج تتقارب مع المفهوم الديمقراطي السليم فقد تبنته بعض الدساتير الفرنسية والعربية[٢]

المبحث الثالث

أساليب نشأة الدساتير الأردنية

تـعـاقـبت على الأردن منذ نشأته وحـتى الآن ثلاثة دسـاتير وكـان أولها القـانون الأساسي لشرق الأردن الصادر في ١٦/ ٤ عام ١٩٢٨، وثانيها دستور المملكة الأردنية الهاشمية الصادر في ٧/ ١٢/ ١٩٤٦، وثالثها دستور المملكة الأردنية الهاشمية الصادر في ١/ ١/ ١٩٥٢.

ولاكمال الفائدة من دراسة أساليب نشأة الدساتير، فانا نقسّم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب، نبين في كل مطلب أسلوب نشأة كل دستور من الدساتير الأردنية.

---

(١) يقـصـد بالجماعـة السـيـاسـيـة أو الشـعب السياسي، اولئك المواطنين الذين يتمتعون بالحقوق السـيـاسـيـة. اي الذين تدرج اسماؤهم في جـداول الانتـخابات النيابية. وعدد مجموع الشعب السـيـاسي بطبيعة الحال يقل عن عدد مجموع الشعب الاجتماعي اي المواطنين، بسبب ما يتطلبه المشرع في المواطن من شروط حتى يصبح قادراً على الانتخاب. وهذه الشروط تزداد في ظل نظام الاقتراع المقيد.

(٢) من الدسـاتير الفرنسية التي تبنت هذا المبدأ دستور السنة الثالثة ١٧٩٣. أما من دساتير الدول العـربيـة فـقد تبناها كل من الدستور المصري المؤقت ١٩٦٤، والدسـتـور الدائم ١٩٧١ المعدل، والدستور السوري ١٩٧٣، والدسـتـور التونسي ١٩٥٩، والدسـتـور العراقي ١٩٧١، والدستور الليبي ١٩٦٩، والدستور السوداني ١٩٧٣، ودستور البحرين ١٩٧٦. الدكتور رمزي الشاعر الايديو لوجيات واثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة، القاهرة، ١٩٧٨، ص ٧٣.

المطلب الأول

أسلوب نشأة القانون الأساسي لعام ١٩٢٨

لم تعترف بريطانيا باستقلال شرق الأردن منذ قدوم الامير عبدالله إليها وتشكيله أول حكومة في شهر نيسان عام ١٩٢١ الا بتاريخ ٢٥ أيار ١٩٢٣(١).

وتلى هذا الاعتراف ترحيب بريطاني بالتعاون مع الامير عبدالله للحفاظ على أمن المنطقة بعد أن تأكد لها ما لهذا القائد من نفوذ واسع، قائم على حبّ النّاس له وعمق مشاعرهم الوطنية تجاهه، حتى أصبح رمزاً لكرامتهم الوطنية واستقلالهم الذاتي.

ولكنّ الانجليز، ورغم رغبتهم في الحفاظ على أمن واستقرار المنطقة وسعيهم إلى التعاون مع من يرونه ذا شعبية كبيرة، الا أنهم أدركوا بأنهم يتعاملون مع شخصية عربية فذة متمسكة بحقوق الأمة وسيادتها، حريص على حقه في ممارسة صلاحياته كأمير شرعي وزعيم عربي، للمحافظة على أبناء أمته ومبادئهم وتقاليدهم. ولذلك جاءت قراراتهم لينةً حينا وقاسية حينا آخر، الأمر الذي دفع ببعض المؤرخين إلى القول بأن تعاقب القرارات البريطانية وتدخلها المتكرر في شؤون الامارة آنذاك لم تنتقص من استقلال شرق الأردن فحسب، بل لم تبق لذلك الاستقلال مظهراً او لونا، بل أصبح سرابا أو أشبه ما يكون بالسراب، فانقضي العهد الذي كان المسؤولون في شرق الأردن يفاوضون فيه الحكومة البريطانية مفاوضة الند بالند، ويطالبون بما يرونه حقاً لشعبهم وبلادهم(٢). خاصة بعد أن تألفت لجنة تحضيرية وطنية لوضع لائحة القانون الأساس في كانون ثانى عام ١٩٢٣ وقامت بوضع مشروع ذلك

---

(١) لقد فوضت بريطانيا مندوبها السامي في فلسطين بالادلاء ببيان رسمي يؤكد فيه اعتراف حكومة بريطانيا باستقلال شرقي الأردن. وقد جاء في هذا البيان : «تعترف حكومة جلالة الملك بوجود حكومة مستقلة في شرقي الأردن برئاسة صاحب السمو الأمير عبدالله بن الحسين، بشرط أن توافق عصبة الأمم على ذلك، وان تكون حكومة شرقي الأردن دستورية تمكن حكومة الملك من القيام بتعهداتها الدولية فيما يتعلق بتلك البلاد وذلك باتفاق يعقد بين الحكومتين».

(٢) وصف المغفور له الأمير عبدالله آنذاك المبالغة في تدخل المعتمد البريطانى هنري كوكس في شؤون الحكومة وادارتها بأنه: كان يرغب في أن يسدي الخير للناس رغم أنوفهم، وانه « لولا الصبر والحكمة التي من الله علينا لكان الامتزاج معه من المستحيلات».
منيب الماضي وسليمان الموسى : تاريخ الأردن في القرن العشرين ١٩١٠- ١٩٥٩، مكتبة دار المحتسب، عمان ، الطبعة الثانية، ١٩٨٨، ص ٢٦٤، ٢٧٩.

القـانون الذي عبرت فـيـه عن حـاجات البلاد وأماني الشعب، ولكن الانجليز رفضوه نصاً وروحاً[1].

وفي ٢٠ شباط ١٩٢٨ وقـعت المعـاهدة الأردنيـة البريطانية في مدينة القدس. وقد وقعها عن حكومة شرق الأردن رئيس النظار (رئيس الوزراء) حسن خالد باشا، وعن حـكـومـة بريطانيـا المندوب السـامي في فلسطين اللورد «بلومـر» وتم نشر نص هذه المعاهدة رسميا بتاريخ ٢٦ آذار ١٩٢٨.

لقـد كانت نصوص وأحكام معاهدة ١٩٢٨ أحكامـا تعـسفيّة وجائرة في حق شرق الأردن أميراً وحكومـة وشـعبا، مما يؤكد أن معاهدة ١٩٢٨ كـانت قد فرضت فرضاً على الامير وحكومـة شرق الأردن دون مفاوضة أو مساواة بين أطرافها.

لقـد وضـعت هذه المعـاهدة مـقـدرات شرق الأردن في يد الانجليز، ونصت على أن تتـحمل شرق الأردن، نفقات المعتمد البريطاني وموظفيه، وأن يكون تعيين الموظفين من خـارج شرق الأردن خـاضـعـاً لموافقة الحكومة البريطانية، وأن تخضـع جميع القوانين والأنظمـة التي تصـدر في شرق الأردن لموافـقـة ملك بريطانيا، وأن لا يجري الأمير اي اتصـالات خارجية او يمنح امتيازاًلاستثمار أو يبرم عقداًالا بعد استئناسه واسترشاده بنصـيـحـة الحكومـة البريطانية. هذا بالاضافة إلى ما رتبته هذه الاتفاقية من سريان للاتفـاقيات الخاصة بالمجرمين التي ارتبطت بها بريطانيا، على شرقي الأردن وما تعهد به الامير من تمكين البريطانيين من أحكام الرقـابة المالية على كافة المعاملات الحكومية والإدارية بل والتشريعـيـة كـذلك، مع احـتـفـاظ ملك بريطانيا بقوات مسلحة في شرقي الأردن، على ان تتحمل خزينة هذا البلد سدس تكاليف قوة الحدود[2].

---

(١) هاني خير: موجز تاريخ الحياة البرلمانية في الأردن ١٩٤٠ - ١٩٨٧، مجلس الأمة، ص ١٤.

(٢) لقـد كان تشكيل الجيش العربي الأردني ثمرة جهود قام بها الأميرعبدالله، حيث تم توحيد القوة السـيارة وقوات الدرك التي كانت تابعة للأمن العام. ورغم نجاح هذا الجيش في توطيد الامن في منطقـة شرق الأردن، الا أن سلطة الانتـداب البريطاني كـانت تخشى انتـشار الروح الوطنية في نفـوس افـراده، فانشـأت قـوة جـديدة عـرفت باسم «قوة الحدود» أشرف عليها وقادها ضباط بـريـطـانيـون تابعـون للمندوب السـامي البريطاني في فلسطين. انظر : منيب الماضي وسليمان الموسـى: تـاريخ الأردن (المرجع السـابق) ، ص ٢٦٥، ٢٨٠. وللمـزيد من التـفـصـيل راجع : الدكـتور علي محافظة: تاريخ الأردن عهد الامارة ١٩٢١ - ١٩٤٦، مركز الكتب الأردني، ١٩٨٩، ص ٩٥.

وفي ١٦ نيسان عام ١٩٢٨ أصدر سمو الأمير عبدالله القانون الاساسي لشرق الأردن والذي كانت قد وضعته حكومة حسن خالد بعد أن كانت قد أهملت مشروع القانون الأساسي الذي وضعته لجنة وطنية عام ١٩٢٣.

لقد كان القانون الأساسي لشرق الأردن الصادر في نيسان عام ١٩٢٨ متأثراً بروح معاهدة ١٩٢٨ والتي لم تنصف أهل شرقي الأردن ولا حكومتها في أحكامها التعسفية والجائرة.

وعلى ضوء ذلك ذهب رأي من الفقه إلى ارجاع نشأة القانون الاساسي لعام ١٩٢٨ إلى أسلوب المنحة ولكنها ليست منحة الامير وحده بل منحة السلطة الحقيقية ممثلة بحكومة الانتداب والأمير.

ويستند هذا الرأي إلى ديباجة معاهدة ١٩٢٨ التي جاء فيها «لما كان صاحب الجلالة البريطانية مستعدا للاعتراف بوجود حكومة مستقلة في شرقي الأردن تحت حكم صاحب السمو، امير شرق الأردن عن طريق اتفاق يعقد مع صاحب السمو على أن تكون تلك الحكومة دستورية».

كما يستند على نص المادة الثانية من تلك المعاهدة والذي جاء فيه «إن سلطتي التشريع والادارة الموافق عليها صاحب الجلالة البريطانية بصفة كونه مندوباً على فلسطين، يتولاها في هذا القسم المعروف بشرق الأردن من الاقليم المنتدب عليه صاحب السمو الأمير عن طريق الحكومة الدستورية التي يعينها بحدودها قانون شرق الأردن الأساسي وأي تعديل يطرأ عليه بموافقة صاحب الجلالة البريطاينة». ونص المادة (٢٠) من نفس المعاهدة الذي جاء فيه «ينفذ هذا الاتفاق حالما يبرمه الفريقان الساميان المتعاقدان بعد قبوله من جانب الحكومة الدستورية التي تؤلف بموجب المادة الثانية»[١].

أما الرأي الثاني فقد ذهب إلى أن أصل نشأة القانون الأساسي لشرقي الأردن يعود إلى صك الانتداب الذي فرضته عصبة الأمم على شرقي الأردن استناداً إلى المادة (٢٢)

---

(١) الدكتور عادل الحياري : القانون الدستوري والنظم الدستوري الأردني (المرجع السابق)، ص ٥١٧، ٥١٨.

من عهدها (الذي قسّم الأقاليم التي انتزعت من تركيا بعد الحرب العالمية الأولى إلى ثلاثة انواع:

- **النوع الأول** ويشمل البلاد التي كانت خاضعة للدولة العثمانية والتي وصلت إلى حالة من الرقي تسمح بالاعتراف مؤقتاً بوجودها كأمم مستقلة بشرط أن تسترشد في ادارة شؤونها بنصائح ومساعدة الدولة المنتدبة. هذا النوع من الانتداب شمل سوريا ولبنان وباشرته عليهما فرنسا، والعراق وفلسطين وشرق الأردن وباشرته عليها بريطانيا[٢].

وسمّي هذا النوع من الانتداب «أ» لأنه فرض على أكثر الدول تحضراً من غيرها من الدول التي وصفتها العصبة بانها غير قادرة على حكم نفسها بنفسها في تلك الفترة التاريخية.

- **النوع الثاني** ويشمل شعوب البلاد الأقل تقدماً من تلك صنفت «أ» وهي بشكل خاص ما يقع منها في أواسط افريقيا مثل الكاميرون وتوجو وتنجانيقا التي خضعت للانتداب الانجليزي والفرنسي وقد سمّي هذا النوع بالانتداب «ب»

- **اما النوع الثالث**، فهو الأقل تقدماً وحضارة من النوعين السابقين لقلة عدد شعوبها وضآلة مساحتها. وقد سمّي هذا الانتداب «ج» وشمل جنوب غرب افريقيا الذي وضع تحت الانتداب جنوب افريقيا وغينيا الجديدة لاستراليا، وغرب ساموا وخضعت للانتداب النيوزيلندي، وجزر ماريانا وكاربولينا ومارشال وأخضعت لليابان[٣]

ونظام الانتداب يقضي بانه وإن كان الاقليم الموضوع تحت الانتداب يحتفظ بكيانه المنفصل ولا يعدّ جزءاً من اقليم الدولة المنتدبة، الا انه يخضع لاشرافها الكامل بما

---

(١) الدكتور محمد الغزوي. الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية عمان، ص ٣٥.

(٢) عندما أخضعت فلسطين للانتداب كانت تشمل شرقي الأردن الا انهما فصلا عن بعضهما البعض بقرار مجلس العصبة في ١٦ أيلول عام ١٩٢٢ الذي أخضع شرق الأردن لادارة منفصلة عن ادارة فلسطين.
الدكتور محمد حافظ غانم. مبادىء القانون الدولي العام، مطبعة نهضة مصر، ١٩٦٤. ص ٢٥٥

(٣) الدكتور محمد حافظ غانم. مبادىء القانون العام (المرجع السابق). ص ٢٥٦

تملك من قدرات وموارد وامكانات تستطيع من خلالها ضمان السعادة والتقدم لشعوب الدول المنتدبة، لان مثل هذه الرسالة أمانة مقدسة في عنق المدنية[1].

أمّا الرأي الثالث : فقد ذهب إلى القول بأن القانون الأساسي لشرق الأردن الصادر عام ١٩٢٨ قد وضع بطريقة خاصة تقاسي السيطرة الاستعمارية البريطانية على البلاد وبالتالي فهو لم يوضع لا بطريق المنحة ولا بطريق العقد، وانما كان تكريساً لحكم استعماري مباشر ومتسلط[2].

أننا وبعد أن استعرضنا الآراء الفقهية الثلاثة في بيان أسلوب نشأة القانون الأساسي لشرق الأردن لعام ١٩٢٨ نقول بأننا لا نتفق مع أي من تلك الآراء السابقة.

فخضوع الدولة والحاكم تحت أي ضغط سياسي معيّن أو رقابة خارجية تطلبتها عصبة الأمم لا يجوز أن يدفعنا إلى القول بأن حكومة الانتداب اشتركت مع الأمير في منح القانون الأساسي لشعب شرقي الأردن، لأنه من غير المتوقع أن تكون حكومة الاحتلال قد استجابت لتطلعات الناس في شرق الأردن وقررت منحهم ذلك القانون، وان هي فعلت ذلك لكان ذلك القانون ملبيًا لأماني وتطلعات الشعب. ولكن ذلك لم يحدث بدليل أن الأمير ورئيس مجلس النظار لم يقبلا مشروع القانون الأساسي عندما عرض عليهما من حكومة الانتداب الا بعد إجراء عدّة تعديلات عليه[3].

كذلك فاننا لا نتفق مع الرأي الثاني القائل بأنّ نشأة القانون الأساسي لعام ١٩٢٨ تعود لصك الانتداب، لأننا لو رجعنا إلى اي دستور أو حتى قانون عادي، انما نجد له مصادر مادية متعددة لا نستطيع اعتبارها كلها أساليب لنشأة هذه الدساتير أوتلك القوانين.

صحيح أنّ القانون الأساسي وضع في عهد الانتداب البريطاني، ولكن ذلك لا يعني أنّ صك الانتداب كان أسلوباً لنشأة ذلك القانون.

---

(١) انظر المادة (٢٢) من عهد عصبة الأمم، وانظر في تفصيل هذا الراي الدكتور محمد الغزوي: الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري (المرجع السابق)، ص ٣٥.

(٢) الدكتور سالم الكسواني : مبادىء القانون الدستوري مع دراسة تحليلية للنظام الدستوري الاردني، عمان، ١٩٨٣، ص ١٦٦.

(٣) لمزيد من التفصيل راجع الاستاذين منيب الماضي وسليمان الموسى : تاريخ الأردن (المرجع السابق)، ص ٢٨٠.

أمـا الرأي الثالث، فهو غير مقبول لدينا كذلك، لأن غالبية الدساتير بصفة عامة انما تنشأ نتيـجـة لظروف وحـوادث مختلفـة ومـتعددة. وقد تكون بعض هذه الظروف والحـوادث اسـبـاباً رئيسة في اصدار الدساتير، ولكن ذلك لا يمنعنا من بحث أسلوب نشاتها واعطائها وصفا قانونياً معيناً(١).

قـد يتأثر مـضمون الدستور وأحكامه والحقوق التي يرتبها للمواطنين والالتزامات التي يحملهـا لهم بالظروف الداخليـة والخـارجـية للدولة، ولكن لا يؤثر على الوصف القانونى لأسلوب نشأة الدستور.

فـالقـانون الأسـاسي لشرق الأردن تأثر بأحكام عـهـد الانتـداب ورقـابة الحكومة البريطانيـة وعلاقة الأمير بحكومة بريطانيا والتزاماته تجاهها، ولكنه اصبح نافذا فقط من تاريخ مـوافـقة سموّ الأمير عليه. وهكذا يمكن أن نقول بأن أسلوب نشأة القانون الأسـاسي لشرق الأردن لعـام ١٩٢٨ تمـثـل في شـكل المنحـة لصـدوره بإرادة الأمير المنفردة.

المعاهدة أساس وليس أسلوب :

إذا كـنا نسلم بأنّ القـانون الأسـاسي لشرق الأردن قـد تأثر بالمعـاهدة البريطانيـة الأردنيـة فـاننا نؤكـد من جـانب آخر بأنّ تلك المعاهدة وان كانت تمثل أساساً لنشـأة القانون الأساسي لشرق الأردن، إلا أنها لم تكن أسلوباً لنشـأته.

فـالأسـاس يمكن أن يعـود إلى الفلسـفـة والظروف والوقائع المادّية والمعنويّة التي اسـتـمـد منها الدستور توجهاته وأحكامه. أمّا الأسلوب فهو الطريق الذي تحوّلت من خلاله تلك الاحكام والتوجهات إلى قواعد قانونية ملزمة(٢).

---

(١) الدكتور محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٥١.
الدكتور رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١٦٠.

(٢) تنص المادة الثانية من المعاهدة البريطانية الأردنية على انه:
«ان سلطتي التشريع والادارة المؤتمن عليـهما صاحب الجلالة البريطانية بصفة كونه منتدبا على فلسطين يتـولاهما في هذا القـسم المعروف بشرق الاردن من الاقليم المنتدب عليه صاحب السمو الامير عن طريق الحكومـة الدستورية التي يعينها بحدودها قانون شرق الأردن الأساسي وأي =

المطلب الثاني

أسلوب نشأة دستور ١٩٤٦

لقد أعقب استقلال الأردن في ٢٥ أيار عام ١٩٤٦ ومبايعة عبدالله بن الحسين ملكا دستوريا على المملكة الأردنية الهاشمية في نفس العام، إحساس عام بضرورة وضع دستور جديد للمملكة يلائم التطورات الدستورية والسياسية التي نشأت عن اعلان الاستقلال والملكية[1].

لهذا لم تمض بضعة شهور الا وقد أعقبها وضع دستور المملكة الأردنية الهاسمية لعام ١٩٤٦ والذي صادق عليه المجلس التشريعي بتاريخ ٢٨ تشرين الثاني وأصدره الملك عبدالله بن الحسين بتاريخ ٧ كانون أول عام ١٩٤٦ ونشر في الجريدة الرسمية بتاريخ ١ شباط ١٩٤٧.

ومثلما اختلف الفقه في بيان نوع أسلوب نشأة القانون الأساسي لشرق الأردن لعام ١٩٢٨ فقد اختلفا ايضاً في تكييف أسلوب نشأة دستور ١٩٤٦.

ذهب رأي إلى أن أسلوب نشأة دستور ١٩٤٦ هو أسلوب العقد. ويبرر موقفه في ذلك بأن نصوص ذلك الدستور قد صاغها المجلس التشريعي المنتخب من الشعب

= تعديل يطرأ عليها بموافقة صاحب الجلالة البريطانية». لمزيد من التفصيل راجع الدكتور علي محافظة: تاريخ الأردن المعاصر، عهد الامارة ١٩٢١- ١٩٤٦، مركز الكتب الاردني ، ١٩٨٩، ص ٦٥. والملحق الثاني من نفس المؤلف.

(١) وقعت المعاهدة الأردنية البريطانية التي انهت الانتداب البريطاني على شرق الأردن والاعتراف باستقلاله بتاريخ ٢٢ آذار سنة ١٩٤٦، وقد وقعها ابراهيم هاشم رئيس الوزراء عن الحكومة الأردنية والسيد ارنست بيفين وزير خارجية بريطانيا السيد ارثر كويتش الوكيل البرلماني لوزير المستعمرات. وجاء في البلاغ الرسمي الذي اذاعته الحكومة البريطانية اثر توقيع المعاهدة، ان المعاهدة هي اشارة انتهاء عهد الانتداب البريطاني وظهور شرقي الأردن كدولة مستقلة ذات سيادة. وبتاريخ ١٥ أيار ١٩٤٦ اتخذ مجلس الوزراء الأردني القرار التالي «بعد الاطلاع على مقررات المجالس البلدية المتضمنة رغبة البلاد العامة بشأن اعلان البلاد الأردنية دولة مستقلة استقلالا تاما على أساس النظام الملكي النيابي مع بيعة سيد البلاد ومؤسس كيانها عبدالله بن الحسين ملكا دستورياً على رأس الدولة الأردنية. ونظراً لما يرى مجلس الوزراء من مصلحة وطنية واستجابة للأماني القومية في تنفيذ هذه المقررات مع تعديل أحكام القانون الأساسي الأردني بمقتضاها، فقد قرر الموافقة على ذلك مع عرض هذا على المجلس التشريعي في دورته فوق العادة بتاريخ ٢٢ أيار ١٩٤٦ للنظر في هذا الأمر الهام بمقتضى سلطته الدستورية». منيب الماضي وسليمان الموسى: تاريخ الأردن (المرجع السابق)، ص ٤٠٦.

وصادق عليها الملك وأمر باصدارها دون أي تعديل[1].

وذهب رأي آخـر إلى ارجاع نشأة دستور ١٩٤٦ إلى أسلوب خـاص يجمع بين ما يشـبـه الاسـتفتاء الشعبي ممثلا بقرارات المجالس البلدية وموافقة الملك عليها بتوقيعه عليها واصداره لها[2].

أمّا الرأي الثالث فقد ذهب إلى ان نشأة دستور ١٩٤٦ يعود إلى أسلوب المنحة، لأن الأمير كـان يمارس سلطة واسعة في ظل القانون الاساسي ١٩٢٨، ثم تنازل عن بعض هذه الصلاحيات للشعب من خلال دستور ١٩٤٦[3].

وفي رأيي أنه إذا كـان لكل من الآراء السـابقـة وجهة نظر معينة في تحديد أسلوب نشأة دستور ١٩٤٦ فان مصدرها الأساسي هو مقدار ما يوليه كل رأي من هذا الآراء مـن اهتمام لأي جـانب من جـوانب التطورات الدوليـة والسـيـاسـيـة والدسـتـورية والشـعبية. وعليه نستطيع القول بأن دستور ١٩٤٦ إنما يـرجع في نشأته إلى اسلوب العـقـد التي قال به الرأي الأول. ودليلنا القانونى والواقعي هو ما جاء في ديباجة ذلك الدسـتـور الذي نص على «نحن عـبـد الله بن الحسين ملك المملكة الأردنية الهاشمية، بمقتضى المادة (١٩) من القانون الأساسي، وبناء على ما قرره المجلس التشريعي العالي في جلسـتـه المنعـقدة بتاريخ ٢٨/ ١١/ ١٩٤٦، نـصـادق على القـانون الآتى ونأمـر باصداره».

المطلب الثالث

أسلوب نشأة دستور ١٩٥٢

يكاد يجمع الفقه على أن نشأة دستور ١٩٥٢ انما تعود إلى اسلوب العقد . وان هذا الاتفاق في رأيي مصدره ثلاثة مؤشرات.

المؤشر الأول : ويعود إلى الأحداث التاريخية التي سبقت صدور ذلك الدستور.

---

(١) الدكـتـور عادل الحياري: القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردنى (المرجع السابق)، ص ٧١.

(٢) الدكتور محمد الغزوي: الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري ، ص ٥٢.

(٣) الدكتور سالم الكسوانى مبادىء القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١٨٩

المؤشر الثاني : ويعود إلى اجتماعات مجلس الأمة وقراراته المصيرية.

المؤشر الثالث : ويعود إلى ديباجة دستور ١٩٥٢.

١ ـ الأحداث التاريخية التي سبقت دستور ١٩٥٢:

توالت الأحداث وتعددت على الساحة العربية بشكل عام وعلى العلاقة الأردنية الفلسطينية بشكل خاص، وعلى وجه التحديد منذ عام ١٩٤٨، وانتشار التوسع اليهودي في أرض فلسطين رغم القرارات المتتالية التي أصدرها مجلس الأمن واتفاقيات الهدنة التي أبرمت بين إليهود وبعض الدول العربية، وتشكيل حكومة عموم فلسطين برئاسة السيد حلمي عبد الباقي ودعوتها إلى عقد مجلس وطني في غزة، والذي عقد فعلا بتاريخ ١ تشرين الأول عام ١٩٤٨ وأعلن استقلال فلسطين ووحدتها رغم معارضة المغفور له الملك عبدالله وسكان الضفة الغربية أصلاً على تشكيل تلك الحكومة لأنها لن تقدر على حماية ما تبقى من الأرض الفلسطينية، إذا تخلى الجيش العربي عنها[1].

وفي نفس اليوم الذي عقد فيه المجلس الوطني اجتماعه الأول في غزة، عقد مؤتمر فلسطيني آخر في عمان برئاسة الشيخ سليمان الفاروقي لبيان خطر انشاء مثل تلك الحكومة التي شكلت في غزة برئاسة حلمي عبد الباقي. وقد أعرب المجتمعون في عمان عن تأييدهم للملك عبد الله والتفاف الشعب الفلسطيني حوله لحمايتهم وحماية ما تبقى من أراضيهم وتفويضه بالحديث باسم عرب فلسطين وحل مشاكلهم بالطريق الذي يراه. وقد تلا ذلك الاجتماع مؤتمر آخر عقد في أريحا في إليوم الأول من كانون الأول عام ١٩٤٨حضره نخبة من زعماء ووجهاء القدس والخليل ورام الله وبيت لحم

---

(١) وقد بعث المغفور له الملك عبد الله برسالة الى النقراشي يوضح فيها وجهة النظر الأردنية قائلا:
«ان دولتكم على علم من أن دول الجامعة العربية تدخلت لانقاذ فلسطين متنكرة للتقسيم والتجزئة عاملة على حفظ شرف العرب والاسلام التاريخي وتعلمون ايضا اننا نخشى على سلامة بلادنا ومركزها من أي دولة ضعيفة قد تكون في فلسطين تنتسب الى العرب، فتضعف عن البقاء او يستحوذ عليها اليهود، او بمجرد تكيفها تعترف بها منظمة الأمم المتحدة التي اعترفت باليهود، فيكون التقسيم امراً واقعياً، الأمر الذي حاربنا ضده. وفي وقوع هذا أيضا قطع الطريق على اهل فلسطين في ان يختارو لانفسهم ما يرون بعد انتهاء المعضلة».
انظر منيب الماضي وسليمان الموسى : تاريخ الأردن (المرجع السابق)، ص ٥٣٤.

والمناطق التابعة لها وآخرون من اللد والرملة وغيرها، وقرروا ما يلي:

١- تقديم الشكر للدول العربية على ما بذلته من جهود وتضحيات ، ومطالبتها جميعاً مواصلة القتال لانقاذ فلسطين.

٢- المناداة بالوحدة الفلسطينية الأردنية.

٣- المناداة بالوحدة القومية الشاملة لمواجهة الاخطار التي تهدد البلاد العربية والبدء بتوحيد فلسطين مع شرقي الأردن كمقدمة لوحدة عربية حقيقية.

٤- مبايعة الملك عبدالله المعظم ملكا على فلسطين كلها، وتوجيه التحية له ولجيشه الباسل والجيوش العربية التي حاربت ولا تزال دفاعاً عن فلسطين.

٥- ضرورة العمل على ارجاع اللاجئين إلى بلادهم والتعويض عليهم.

٦- المناداة بوضع نظام انتخابي يضمن اختيار الممثلين الشرعيين عن عرب فلسطين يتشاورون في أمورهم.

٧- تبليغ هذه القرارات إلى منظمة الأمم المتحدة والجامعة العربية والدول العربية وممثلي الدول الأخرى.

وبعد أن رحبت الحكومة الأردنية ومجلس النواب الأردنى بقرارات مؤتمر أريحا خاصة فيما يتعلق بالوحدة الفلسطينية الأردنية قدمت وزارة توفيق أبو الهدى استقالتها بتاريخ ٣ ايار ١٩٤٩ فعهد إليه الملك عبد الله باعادة تأليفها لتضم في تشكيلها الجديد ثلاثة وزراء من الضفة الغربية[1].

وفي شهر كانون الثانى عام ١٩٥٠ تم حل مجلس النواب الأردنى وذلك من أجل إجراء انتخابات نيابية جديدة تشكل الضفتين الشرقية والغربية بعد تعديل قانون الانتخاب ومضاعفة عدد أعضاء مجلس النواب ومجلس الاعيان.

---

(١) وفي ٧ ايار ١٩٤٩ صدرت الارادة الملكية بتشكيل تلك الوزارة على النحو التالي: توفيق ابو الهدى رئيساً للوزراء، والشيخ محمد الشنقطي قاضياً للقضاة ووزيرا للمعارف، وسعيد المفتي وزيراً للداخلية، وروحي عبد الهادي وزيراً للخارجية، وفلاح المدادحة وزيراً للعدلية، وفوزي الملقي وزيراً للدفاع، وسليمان السكر وزيراً للمالية والاقتصاد، وخاوصي الخيري وزيراً للتجارة والصناعة، وموسى ناصر وزيراً للمواصلات، انظر منيب الماضي وسليمان الموسى : تاريخ الاردن (المرجع السابق)، ص ٥٣٨.هانى خير: موجز تاريخ الحياة البرلمانية في الأردن (المرجع السابق)، ص ٤٣.

وفي ١٨ آذار عام ١٩٥٠ وجـه الملك عـبد الله كلمة إلى الشعب الاردنى في الضفتين بيّن فـيـهـا عـزمه على إجراء تعديل في الدستور يتلاءم مع آخر التطورات الديمقراطية والسياسية والدستورية في المنطقة.

٢ ـ قرارات مجلس الأمة المصيرية

وفي ٢٤ نيسان عام ١٩٥٠ عقد مجلس الأمة الأردنى جلسة مشتركة افتتحها الملك عـبـد الله وبعد مناقشات طويلة أعقبت خطاب العرش الذي ألقاه رئيس الوزراء آنذاك سعيد المفتي قرر مجلس الامة ما يلي:

- تأكـيداً لثقة الامة، واعترافاً لما لحضرة صاحب الجلالة الملك عبدالله بن الحسين ملك المملكة الأردنيـة الهاشـمـيـة من فـضل الجـهـاد في سبيل تحقيق الامانى القومية. واسـتناداً إلى حق تقـرير المصير وإلى واقع ضـفـتي (الاردن) الشرقـيـة والغـربيـة ووحـدتهما القومية والطبيعية والجغرافية وضرورات مصالحهما المشتركة ومجالهما الحيوي، يقررمجلس الأمة الأردنى الممثل للضفتين في هذا اليوم ما يلي:

١- تأييـد الوحـدة التـامـة بين ضـفـتي الأردن الشرقية والغربية واجتماعهما في دولة واحـدة هي المملكة الأردنيـة الهاشـمـيـة وعلى رأسـهـا حضرة صـاحب الجـلالة الهاشـمـيـة الملك عبد الله بن الحسين وذلك على أساس الحكم النيابي الدستوري والتـساوي في الحقوق والواجبات بين المواطنين.

٢- تأكيد المحافظة على كامل الحقوق العربية في فلسطين والدفاع عن تلك الحقوق بكل الوسـائل المشروعـة وبملء الحق وعدم المساس بالتسوية النهائية لقضيتها العدلة على نطاق الأمانى القومية والتعاون العربي والعدالة الدولية.

٣- رفع هذا القـرار الصـادر عن مجلس الأمـة بهيئة الأعـيـان والنواب الممثل لضفتي الأردن إلى جـلالة الملك عـبد الله بن الحسين واعتباره نافذاً حالة اقترانه بالتصديق الملكي السامي.

٤- إعـلان وتنفـيـذ هذا القـرار من قبل حكومة المملكة الأردنية الهاشمية حال اقترانه بالتـصـديق الملكي السـامي وتبليـغـه إلى الدول العربية الشقيقة والدول الأجنبية الصديقة بالطرق الدبلوماسية المرعية.

وبعد أن صدّق جلالة الملك المغفور له الملك عبد الله على اعلان الوحدة تولت وزارت الخارجية ابلاغه إلى الدول العربية والأجنبية فلاقى معارضة من قبل بعض الدول مثل مصر وسوريا ولبنان والسعودية إلى أن زالت الخلافات في وقت لاحق ووافق مجلس الجامعة العربية على قرار الوحدة في منتصف عام ١٩٥٠(١).

٣ ـ ديباجة دستور عام ١٩٥٢

ووفاء لما جاء في خطاب العرش يوم ٢٤ نيسان ١٩٥٠ من وعد بتعديل الدستور تعديلا يقرر المسؤولية الوزارية والتوازن بين السلطات، فقد قرر مجلس الوزراء بتاريخ ١١ أيار عام ١٩٥٠ تأليف لجنة لدراسة الدستور الأردنى الدائم وتقديم الاقتراحات المناسبة لتعديله(٢). وبعد أن قامت اللجنة باعداد التعديلات المطلوبة رأت أن تتقدم بمشروع كامل لتعديل دستور ١٩٤٦، وقدمته إلى مجلس الوزراء الذي قام بدوره بعرضه على مجلس الأمة الذي وافق عليه ورفعه إلى المغفور له الملك طلال فصدقه واصدره في اليوم الأول من كانون عام ١٩٥٢ متوجاً اياه بالنص التالي

«نحن طلال الأول ملك المملكة الأردنية الهاشمية، بمقتضى المادة الخامسة والعشرين من الدستور وبناءعلى ما قرره مجلسا الأعيان والنواب نصدق على الدستور المعدل الآتى ونأمر باصداره»(٣).

(١) الدكتور سالم الكسواني: مبادىء القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١٩٥ وما بعدها.

(٢) وقد تالفت هذه اللجنة برئاسة ابراهيم هاشم، وعضوية سمير الرفاعي، وفلاح المدادحة، محمد الشريقي، وروحي عبد الهادي، وانسطاس حنانيا، وعلي حسنا، وعبد اللطيف صلاح، وأنور نسيبه، وعبد الله غوشة.

(٣) نشر في الجريدة الرسمية، عدد ١٠٩٣ تاريخ ٨ كانون الثانى عام ١٩٥٢.

الفصل الرابع
أنواع الدساتير

تختلف الدساتير وتتعدد أنواعها باختلاف وتعدد الزواية التي ينظر منها إلى تلك المجموعة التي تبيّن نظام الحكم في الدولة.

على أن أهم التقسيمات التي يتبناها الفقه الدستوري في شرح أنواع الدساتير تنطلق من زاويتين هامتين تتعلق الأولى بالكتابة والثانية بالثبات أو التعديل .

فالقواعد الدستورية يمكن أن تكون مكتوبة في وثيقة دستورية أو عدة وثائق، وهنا نكون بصدد دستور مكتوب، ويمكن أن تظل دون كتابة أو تدوين في أية وثيقة أو وثائق دستورية وهنا نكون في صدد دستور عرفي. وعلى ذلك وانطلاقاً من هذه الزاوية يمكن تقسيم الدساتير إلى دساتير مكتوبة Written Constitutions ودساتير غير مكتوبة Unwritten Constitutions أو عرفية Constitutions Coutumieres[1].

من زاوية ثانية، فاننا نرى بعض الدساتيرأو القواعد الدستورية (وفق المعنى الشكلي)لا تخضع الا لنفس إجراءات تعديل القواعد التشريعية العادية وتعامل مثلها، وهنا نكون بصدد دستور مرن.

والبعض الآخر لا يمكن تعديله او تنقيحه الا باتباع إجراءات خاصة ينص عليها الدستور نفسه، وهنا نكون في صدد دستور جامد. وعلى ذلك وانطلاقاً من هذه الزاوية يمكن تقسيم الدساتير إلى دساتير مرنة Constitutions Souples ودساتير جامدة Constiritutions Rigides.

وعلى ضوء هذه المعايير، فاننا نقسم بياننا لأنواع الدساتير إلى ثلاثة مباحث، نبين في المبحث الأول الدساتير المكتوبة والدساتير غير المكتوبة أو العرفية. وفي المبحث الثاني الدساتي المرنة والدساتير الجامدة، وفي البحث الثالث أنواع الدساتير الأردنية.

---

(١) لقد فضلنا التقسيم الى دساتير مكتوبة وغير مكتوبة ولم نستعمل عرفية كمرادفة لغير المكتوبة لان تسميتها بالدساتير غير المكتوبة أكثر دقة وشمولا من العرفية. وتفصيل ذلك أن الدساتير غير المكتوبة Unwritten non ecrites تشمل أيضاً بالاضافة الى العرف القضاء كذلك Jurispru-dence. انظر في هذا الرأي كذلك الدكتور سعد عصفور، المبادىء الاساسية في القانون الدستوري ،والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٨٥.

المبحث الأول

الدساتير المكتوبة والدساتير غير المكتوبة

الدساتير المكتوبة هي الدساتير التي توضع أحكامها في نصوص تشريعية مكتوبة سواء صدرت بوثيقة واحدة أو عدة وثائق دستورية مختلفة. أمّا الدساتير غير المكتوبة فهي التي لا ترجع أحكامها إلى نصوص مكتوبة بل إلى العرف بشكل اساسي وغيره من المصادر، وهذا النوع من الدساتير يستمد أحكامه من العرف بشكل رئيسي، ولذلك يسميه البعض بالدساتير العرفية(١).

ولا يشترط في الدستور المكتوب أن تكون كافة أحكامه قد وردت في وثيقة أو عدة وثائق صادرة عن المشرع الدستوري بل يكتفي أن تكون أغلب أحكامه قد صدرت بهذه الطريقة. لأن تقسيم الدساتير إلى دساتير مكتوبة ودساتير غير مكتوبة تقسيم نسبي. فما من دستورالا ويشمل أحكاماً مكتوبة وأخرى غير مكتوبة(٢).

فالدستور الانجليزي الذي يعتبر المثل التقليدي للدستور غير المكتوب، يشمل وثائق رسمية هامة كالعهد الأعظم Magna Charta الصادر عام ١٢١٥م وملتمس الحقوق Petition of Rights الصادر عام ١٦٢٨م ووثيقة الحقوق Bill of Rights الصادر عام ١٦٨٩م وقانون التسوية أو توارث العرش Act of Settlement الصادر عام ١٧٠١م وقانون البرلمان Act of Parliament ووثيقة العرش Regency Bill الصادر عام ١٩٣٧م(٣).

من ناحية أخرى فاننا نجد أنه ما من دستور قد صدر مكتوباً ووصف بالدستور المكتوب إلا وقد اعقب صدوره ظروف وتطورات وممارسات دستورية تقضي إلى نشأة قواعد دستورية مصدرها العرف أو القضاء. وبالتالي فإننا نجد وباستمرار أن بجانب

---

(١) Barthelemy et Duez; Traite de droit constitutionnel (ouv, cit). p.185.

Duverger. M; institions politiques et droit constitutionnel (ouv. cit). p.20

(٢) Burdeau, Georges: Manuel de droit constitutionnel et institutions Politiques. L.G. D. J Paris. 1984. p.62.

(٣) Jenings, Sir Ivor; The law and the constitution. Fifth edition, ELBS 1979. p. 65.

الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي: مبادىء الانظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ٢٣٨.

الدكتور سعد عصفور: المبادىء الأساسية في القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٨٦.

النصـوص الدسـتورية المكتوبة في الدساتير التي توصف بالمكتوبة توجد قواعد أخرى عرفية أو قضائية تسد ما يعترى هذه النصوص من نقص أو غموض وتحل ما يوجد بينها من تضارب[1].

ومع اهمية هذا التقسيم فقد بدأت ملامحه تتضاءل شيئاً فشيئاً في الوقت الحاضر. بسـبب التـداخل والمزج من بين القـواعـد الدسـتـورية المكتـوبة والقـواعد الدستورية العـرفـية، حتى أننا كما سبق وأشرنا إليه لا نجد نظاماً دستوريا لبلد معين مكتوباً أو عـرفـيـاً بشكل مطلق وانما تمتزج قواعده بعضـها ببعض، ولا يسمى مكتوبا أو عرفيا إلا على أساس الجزء الغالب من قواعده.

مزايا الدساتير المكتوبة :

١- الوضـوح والدقـة. تمتـاز الدسـاتير المكتـوبة بما تمتاز به التشريعات الاخرى من مـزايا أهمهـا الوضـوح والدقـة في تحـديد الاحكام ومخاطبة الملتزمين بها، وبيان حـقـوقـهم والتزاماتهم خاصة بانتشار المذهب الاجتماعي وزيادة تدخل الدولة في شتّى جوانب الحياة العامة، والخاصة.

٢- الدسـاتير المكتـوبة ضمانة هامـة من ضمانات حـقوق الافراد وحرياتهم. ان أهمَ حـقوق وحريات الأفراد تأتى مدوّنة في الدساتير المكتوبة. وهذا بالتإلى يلقى واجبا واضـحـا على جميع السلطات باحترامها وعدم الاعتداء عليها بأي صورة ولو كان ذلـك تحت مظلة تنظيـمـهـا، ويعطي الأفـراد القـدرة على التـعـرف على حقوقهم والتمسك بها[2].

٣- الدسـاتير المكتـوبة ضرورية للدول الاتحـادية وخـاصـة الدول والتي تطبّق نظام الاتحـاد المركـزي (الفـدرالي) حتى يسـهل توزيع الاختصاصات فيما بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات الداخلية في هذا الفرع من الاتحادات.

---

(١) الدكتور محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٧٣.
(٢) الدكتور محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٧٨.
الدكتور نوري لطيف: القانون الدستوري والنظام الدستوري (المرجع السابق)، ص ١٩٤.
الدكـتـور طعيمة الجرف: القانون الدستوري ومبادىء النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة (المرجع السابق)، ص ٩٨.

٤- سرعة اعداد الدساتير المكتوبة. ان سرعة اعداد واصدار الدساتير المكتوبة من أهم مزايا هذا النوع من الدساتير. ولم يعد في عائلة الدساتير غير المدوّنة الا دول قليلة جداً على رأسها المملكة المتحدة.

ومع اتجاهنا القوي إلى تفضيل الدساتير المكتوبة على الدساتير غير المكتوبة فاننا نقول وبستمرار ان كل دولة توجه نظامها إلى تبنّي ما هو متلائم مع تاريخها وظروفها وتقاليدها.

فحيث يعم التغيير والتبديل وعدم الاستقرار في دولة معينة وخاصة إذا كانت حديثة العهد بالديمقراطية، يكون الدستور المكتوب ضرورة لا غنى عنها لضمان بقائها واستقرارها وتقدمها . بعكس ما إذا كانت الدولة تنعم باستقرار سياسي واجتماعي وثقافي واقتصادي حيث يندمج شعور الشعب بمعطيات حضارية فيميل إلى احترامها وتقديسها ومن ضمنها القواعد الدستورية العرفية.

المبحث الثاني

الدساتير المرنة والدساتير الجامدة

تقسَم الدساتير من حيث الإجراءات المطلوبة لتعديلها إلى نوعين: النوع الأول، الدساتير المرنة Constitutions souples، والنوع الثانى، الدساتير الجامدة Constitutions rigides.

ويقصد بالدساتير المرنة، تلك الدساتير التي يخضع تعديلها إلى نفس الإجراءات التي يجب اتباعها لتعديل القوانين العادية.

أما الدساتير الجامدة، فهي تلك الدساتير التي لا يمكن تعديلها أو تنقيحها الا باتباع إجراءات خاصة أكثر شدة وتعقيدا من إجراءات تعديل القوانين العادية[1].

---

(١) Barthelemy, J. et Duez, P.; Traite de droit constitutionnel (ouv. cit). p. 184
Laferriere, J.; Manual de droit constitutionnel (ouv. cit), p. 283.
الدكتور منذر الشاوي: القانون الدستوري (نظرية الدستور)، مركز البحوث القانونية، بغداد، ١٩٨١، ص ٣٤.
الدكتور سعد عصفور: المبادىء الأساسية في القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٨٦.

والأصل أن كافةَ الدساتير غير المكتوبة (العرفية) دساتير مرنة، وأما الدساتير المكتوبة فاغلبها دساتير جامدة.

وصفة المرونة وان اقترنت في أغلب الأحوال في الدساتير العرفية فانها يمكن أن تشمل كذلك بعض الدساتير المكتوبة. إذ لا يوجد تلازم وتطابق تام بين كتابة الدساتير وجمودها[1].

وصفة الجمود لأي دستور مصدرها الدستور ذاته ـ فهو الذي ينص على تلك الإجراءات الخاصة الشديدة لتعديل أي نص أو حكم فيه. هذه الصفة لا تسري فقط على القواعد الدستورية بطبيعتها، بل ايضاً تمتد إلى قاعدة وإرادة في الوثيقة الدستورية كتلك المتعلقة ببعض المسائل المالية والادارية المنصوص عليها في الدستور[2].

والسبب الذي يدعو المشرعَ الدستوري إلى تشديد إجراءات تعديل الدستور ليوصف بأنه جامد، هو رغبة المشرع في إكساب الدستور وما يحويه من أحكام صفة الثبات والاستقرار، وعدم تركها لاهواء الأغلبية الحزبية في البرلمان. هذه الخصوصية والشدة والتعقيد في إجراءات تعديل الدستور تتلاءم وطبيعة القواعد الدستورية باعتبارها أعلى مرتبة من القوانين العادية. هذه القواعد هي التي تقرر نظام الحكم في الدولة وتبين السلطات العامة فيها واختصاصاتها وعلاقتها ببعض وبالافراد، بحيث

---

(١) ذهب بعض الفقه الى أن هناك دساتير عرفية جامدة في بعض قواعدها كالقواعد الأساسية les loi fondamentales التي كانت مطبقة في فرنسا قبل الثورة. تلك القواعد التي نشأت بالعرف وكانت تحدد أساس الملكية القديمة، واختصاصاتها، خاصة الملك باعتباره المشرع العادي. ومع ذلك لم يكن الملك قادراً على تعديلها فالبرلمان الفرنسي (مجلس طبقات الأمة) هو السلطة التي تستطيع تعديلها فقط. انظر:
الدكتور سليمان الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١٠٣.
الدكتور كمال الغالي: مبادىء القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ١٣٠.

(٣) ومن أمثلة الدساتير المكتوبة المرنة الدستور الفرنسي ١٨١٤، والدستور الفرنسي ١٨٣٠. ودستور ايرالندا الحرة ١٩٢٢، والدستور الايطالي ١٨٤٨.
الدكتور ابراهيم شيحا: المبادىء الدستورية (المرجع السابق)، ص ١٣٤.
الدكتور منذر الشاوي: القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٣٣. وهو يضرب مثلا دستور الجمهورية العراقية بعد ٨ أيلول ١٩٦٥ الذي كان مكتوبا ومرنا بالكامل.
انظر ايضاً الدكتور محمود حافظ: الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٢٨٦.

لا تتساوى في كيفية تعديلها مع إجراءات تعديل القوانين العادية. وبالتالي يتحقق لها طابع السمو الشكلي والتمتع بنوع من الحصانة إزاء السلطة التشريعية التي لا يجوز لها بعد ذلك الاعتداء عليها بتعديلها أو إلغائها[1].

ونظرا لما تمتاز به الدساتير الجامدة من مزايا وما ترتبه من نتائج، فان أغلب الدول في الوقت الحاضر تتبنى هذا النوع من الدساتير مفضلة إياها على الدساتير المرنة التي بدأت في الاختفاء.

وإذا كانت أغلب الدساتير العالمية في الوقت الحاضر قد تتطلب في تعديلها إجراءات أشد من الإجراءات التي تعدل بها القوانين العادية فإنها تختلف في شدة ونوعية هذه الإجراءات[2].

هذا الاختلاف يدعونا إلى الحديث عن صورة الدساتير الجامدة.

وقبل الحديث عن جمود الدستور وصوره لا بد وأن نشير إلى ثلاثة أمور:

الأمر الأول : لا يقصد بالدستور الجامد أنه دستور أبدي لا يجوز تعديله بشكل مطلق وتام.

الأمر الثاني: قد تحوي بعض الدساتير نصوصاً تحظر إجراء أي تعديل في الدستور. ولكن هذا الحظر مقيّد بقيد زمني حينا أو قيد موضوعي حينا آخر.

الأمر الثالث: الدستور الجامد يجوز تعديله بإجراءات مشّددة.

أما فيما يتعلق بالأمر الأول، فاننا نستطيع القول مع غالبية الفقه بأنّ جمود الدستور لا يعني البتة بأن الدستور أبدّي أو لا يجوز تعديل أي نص فيه، فهذا المعنى مستبعد من معنى الجمود المتداول في مؤلفات القانون الدستوري. لذا يبقى الحديث عن الدساتير الجامدة يدور حوّل صورتين رئيسيتين لهذه الدساتير.

---

(١) Barthelemy et Duez; Traite de droit constitutionnel (ouv. cit). p. 186.

(٢) انظر الدكتوراحمد كمال أبو المجد: الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الامريكية والاقليم المصري، القاهرة، ١٩٦٠، ص ٥٦.

الدكتور طعيمة الجرف: القانون الدستوري ومبادىء النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة (المرجع السابق)، ص ١٢١.

الدكتور ثروت بدوي: النظام الدستوري العربي (المرجع السابق)، ص ١٠٢.

الصورة الأولى : الدساتير التي تمنع التعديل

قد يلجأ واضعو الدساتير إلى تقرير منع تعديل الدستور. هذا المنع قد يكون زمنياً وقد يكون موضوعياً[1].

أما المنع الزمني، فيعني عدم جواز إجراء اي تعديل على اي نص او مادة في الدستور طوال فترة زمنية معينة تقدر بأنها مدة كافية لنفاذ أحكام الدستور وثباتها وتحقيق الهدف الذي وضعت من أجله.

ومن الدساتير التي أخذت بهذا المنع، الدستور الامريكي ١٧٨٧ الذي منع إجراء اي تعديل على أحكامه قبل عام ١٨٠٨، والدستور الفرنسي ١٧٩١ الذي منع إجراء تعديل لأي حكم فيه لمدة ٤ سنوات، ودستور ارجواي ١٨٧٠ الذي منع تعديله لمدة ٥ سنوات من تاريخ اصداره. ودستور اكوادور ١٩٢٩ لمدة ٤ سنوات، والدستور الفرنسي ١٩٤٦ الذي منع تعديله طالما هناك قوات أجنبية تحتل أي جزء من اقليم الدولة، والدستور الكويتي حيث جاء في المادة (١٧٤) بأنه «لا يجوز اقتراح تعديل هذا الدستور قبل مضي خمس سنوات على العمل به»، والدستور السوري الدائم اذ جاء في المادة (١٥١) أنه «لا يجوز تعديل هذا الدستور قبل ثمانية عشر شهراً على تاريخ نفاذه».

وأمّا المنع الموضوعي: فيعني تقرير حصانة لبعض أحكام معينة في الدستور لا يجوز تعديلها مطلقاً. وتتقرر هذه الحصانة عادة للاحكام الأساسية في الدستور وبشكل خاص نظام الحكم في الدولة.

ومن الأمثلة التي تضرب على هذا المنع الموضوعي ما أورده دستور البرازيل ١٩٣٤ الذي حظر إجراء اي تعديل على الشكل الجمهوري الفدرالي، والدستور المصري ١٩٢٣ الذي منع في المادة (١٥٦) اقتراح أو إجراء اي تعديل في الاحكام الخاصة بشكل الحكومة النيابي وبنظام وراثة العرش.

ومن الدساتير الحديثة التي أخذت بالمنع المؤبد الجزئي (الموضوعي) الدستور

---

(١) لمزيد من التفصيل راجع الدكتور نوري لطيف: القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق (المرجع السابق)، ص ١٩٨.
الدكتور محمود حافظ: الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٢٩٠.

الايطالي ١٩٤٧ الذي يحرّم تعديل الشكل الجمهوري لنظام الحكم، والدستور الفرنسي ١٩٥٨ الذي يحرّم إجراء اي تعديل فيه مساس بكيان الدولة والنظام الجمهوري، والدستور المغربي ١٩٧٣ الفصل (١٠) الذي ينص على أنّ « النظام الملكي للدولة، وكذلك النصوص المتعلقة بالدين الاسلامي لا يمكن تناولها بالمراجعة». كذلك المادة (٧٥) من دستور دولة الكويت ١٩٦٢ التي تنص على ان« الأحكام الخاصة بالنظام الاميري للكويت ومبادىء الحرية والمساواة المنصوص عليها في هذا الدستور لا يجوز اقتراح تنقيحها ما لم يكن التنقيح خاصا بلقب الامارة او بالمزيد من ضمانات الحرية والمساواة». ودستور دولة البحرين الذي تنص فيه المادة (١٠٤) على أن «مبدأ الحكم الوراثي في البحرين لا يجوز اقتراح تعديله بأي حال من الأحوال، وكذلك مبادىء الحرية والمساواة المقررة في هذا الدستور»، والدستور التونسي حيث ورد في الفصل (٦٠) منه «ما يحرم المساس بالنظام الجمهوري للدولة»، وكذلك الدستور الجزائري حيث جاء في المادة (٩٥) بأنه «لا يمكن لأي مشروع لتعديل الدستور أن يمس:

١- بالصفة الجمهورية للحكم.

٢- بدين الدولة.

٣- بالاختيار الاشتراكي.

٤- بالحريات الأساسية للإنسان والمواطن.

٥- بمبدأ التصويت عن طريق الاقتراع العام المباشر والسريّ.

٦- بسلامة التراب الوطني.

أمّا الدستور الأردنى فقد جاء منعه مقيداً بقيدين، قيد زمني، وقيد موضوعي حيث جاء في الفقرة (٢) من المادة (١٢٦) أنه «لا يجوز إدخال أي تعديل على الدستور مدة قيام الوصاية بشأن حقوق الملك ووراثته[١]

وبالرغم من حرص بعض الدساتير على منع إجراء بعض التعديلات عليها سواء

---

(١) انظر الدكتور سليمان الطماوي في مؤلفه القيم: السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي، دار الفكر العربي، ١٩٧٩، ص ١٤٩.
الدكتور ثروت بدوي: النظام الدستوري (المرجع السابق)، ص ١١٣.

كـان هذا المنع زمنيـاً أو مـوضـوعياً، فانه كما يراه بعض الفقهاء ليس أكثر من مجرد رغبات (Simples vorux)، أو اعـلانات سياسية manifistation politique لـيس لها قـيمـة قـانونيـة، لان إرادة أي جمعـية تأسيسية لا يمكن أن تكون أسمى من إرادة جمعية تأسيسية لا حقة (١)، أو إرادة الشـعب إذا أراد التـعبير عنها بصفة مشروعة أو غير مشروعة وفقا للنظام القائم.

الصورة الثانية: الدساتير التي تجيز التعديل بشروط خاصة

يبـدو مظهـر جمود الدسـاتير هنا في اجـازة تعـديلهـا، ولكن من خـلال إجـراءات وشروط مـشـددّة تختلف عن الإجـراءات العادية اللازمة لتعديل القوانين العادية. هذه الإجـراءات المـشـددّة يمكن إبرازها من خـلال تتـبع المراحل الذي يمـرّ بها التـعـديل الدستوري، وهي أربع:

أ - مرحلة اقتراح التعديل.

ب- مرحلة اقرار مبدأ التعديل.

ج- مرحلة اعداد وصياغة التعديل.

د- مرحلة اقرار التعديل نهائياً.

المرحلة الأولى : اقتراح التعديل

قد يتقرر اقتراح تعديل الدستور للحكومة، وقد يتقرر البرلمان، وقد يتقرر للحكومة والبرلمان، وقد يتقرر للشعب.

أمّا حيث يتقرر تعديل الدستور للحكومة فإن الحكومة وحدها تستطيع اقتراح هذا التـعـديل ويتـحـقق ذلك في الدول التي تعـمل على تقـوية السلطة التنفـيـذية من بين السلطات الأخـرى. ومن أمـثلة هذه الدول بلغاريا في ظل دستور ١٩٢٣، ورومانيا في

---

(١) لمزيد من التفصيل راجع.

Burdeau. G.: droit const et institutions politiques, (puv. cit). p. 124.

Laferriere; J.: Manuel de droit constitutionnel, (ouv, cit). p. 289.

الدكتور محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٨٥.

دستور ١٩٣٨، واليابان في دستورها لعام ١٩٤٦. وقبلها أخذت فرنسا بهذا الاتجاه في ظل دستورها ١٨٥٢[1].

أمّا إذا تقرر حق اقتراح تعديل الدستور للبرلمان فإن البرلمان وحده الذي يستطيع اقتراح هذا التعديل. ويتقرر ذلك الحق في الدول التي تعمل على تقوية السلطة التشريعية كما كان الحال في فرنسا في ظل دستورها ١٧٩١، والولايات المتحدة الامريكية في دستور ١٧٨٧، والأرجنتين وكولومبيا واكوادور وتشيلي وباراجواي وفنزويلا والاتحاد السوفياتى سابقاً.

وقد يتقرر حق اقتراح التعديل للحكومة والبرلمان وذلك في الدول التي تأخذ بمبدأ التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كفرنسا في ظل دستور ١٨٧٥ و ١٩٤٦، وبلجيكا وألمانيا الغربية واسبانيا وتشيكوسلوفاكيا وهولندا والأردن ومصر وسوريا[2].

وقد يتقرر حق اقتراح تعديل الدستور للشعب مباشرة. وهذا ما أخذت به دساتير بعض الدول التي تطبق بعض مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة كالدستور الاتحادي السويسري ودساتير معظم الولايات المتحدة الامريكية والدستور الإيطالي في بعض الحالات[3].

المرحلة الثانية: إقرار مبدأ التعديل

إقرار مبدأ التعديل يعني الموافقة من حيث المبدأ على إجراء التعديل الدستوري دون

---

(١). Laferriere J. : Manuel de droit constitutionnel (ouv. cit),p 294
الدكتور محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٨٧.
الدكتور ابراهيم شيحا: المبادىء الدستورية العامة (المرجع السابق)، ص ١٥٨.
من هذه الحالات : (١) إذا طلب ذلك خمسة اعضاء احد مجلس البرلمان. (٢) إذا طلب ذلك خمسماية ألف ناخب. (٣) إذا طلب ذلك خمسة مجالس أقليمية.

(٢) فالمادة (١٨٩) من دستور جمهورية مصر العربية الدائم ١٩٧١ تنص على أنه «لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الشعب طلب تعديل مادة أو اكثر من مواد الدستور ويجب أن يذكر في التعديل المواد المطلوب تعديلها والاسباب الداعية إلى ذلك التعديل. فإذا كان الطلب صادراً من مجلس الشعب وجب أن يكون موقعاً من ثلث اعضاء المجلس على الأقل». أما المادة (١٤٩) من دستور الجمهورية العربية السورية فتنص على أنه «لرئيس الجمهورية كما لثلث أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح تعديل الدستور».

(٣) انظر الدكتور أحمد ابو المجد: الرقابة على دستورية القوانين (المرجع السابق)، ص ٥٧

الدخـول في تفـصـيلاته أو صياغته. وغالباً ما يعطى هذا الحق البرلمان باعتباره ممثلا للأمة. وهو بهذا الوصف أكثر السلطات صلاحية في الفصل في مدي ضرورة التعديل.

ومن أمـثلة الدساتير رالتي أعطت البرلمان هذا الحق الدساتير الفرنسية لعام ١٧٩١ ولعام ١٨٤٨ ولعام ١٨٧٥ ولعام ١٩٤٦، والدسـتور البلجيكي والدستور الدنماركي والدسـتـور النرويجي ودسـاتير أغلب الدول ذات الأنظمـة الاشتراكـية ومنها دستور جمهورية مصر العربية[1].

هناك بعض الدسـاتير تتطلب بالاضـافة إلى موافقة البرلمان موافقة الشعب على مبدا التـعـديل وهي الدسـاتير التي تميل إلى الأخـذ ببـعض مظاهر الديمقراطية المباشرة او شـبـه المـبـاشرة كما هـو الشـأن في دسـاتير أغلب الولايات في الاتحـادين الامـريكي والسويسري[2].

المرحلة الثالثة : مرحلة اعداد التعديل

تعهد بعض الدساتيـر مهمة اعداد التعديل إلـى هيئة خاصة يجري انتخابها لهـذه الغـاية فقط كما جرى عليه الحال فـي الدستور الفرنسـي لعام ١٧٩٣ ولعام ١٨٤٨. ودستور الأرجنتين لعام ١٨٣٣، ودسـاتيـر بعض الولايات فـي الاتحادين الامريكي والسـويـسري. ولا شـك ان بهـذه الطريقـة تزداد طـرق تعـديل الدسـاتيـر جمودا وتعقيداً[3].

وقـد تعـهد بعض الدساتير بمهمة اعداد التعديل إلى البرلمان القائم مع اشتراطها في البرلمان شروطاً خاصة، كضرورة إجتماع البرلمان في شكل مؤتمر مثلما تطلبه الدستور

---

(١) تنص الفـقرة الثالثة من المادة (١٨٠) من دستور جمهورية مصر العربية الدائم ١٩٧١ على انه «وفي جميع الأحـوال يناقش المجلس مـبـدأ التعديل ويصدر قراره في شأنه بأغلبية أعضائه. فاذا رفض الطلب لا يجوز اعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل مضي سنة على هذا الرفض».
أمـا الدستور السوري فلم يتطرق الى مبدأ التعديل بل أشارت الفقرة (٤) من المادة (١٤٩) على انه «يناقش المجلس اقتراح التـعـديل، فاذا اقره بأكثرية ثلاثة أرباع اعضائه اعتبر التعديل نهائيا شريطة اقترانه بموافقة رئيس الجمهورية وادخل في صلب الدستور».

(٢) Burdeau. G.; droit constitutionnel et institutions polititques (ouv. cit), p. 36.

(٣) الدكتور سليمان الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١٠٤.

الفرنسي لعام ١٨٧٥، أو ضرورة توفر نسبة خاصة من الحضور لصحة جلسات البرلمان في التصويت لصحة القرارات الصادرة في هذا الشأن مثلما ذهب إليه كل من دستور المكسيك وكولومبيا وبيرو والاتحاد السوفياتى وغيرها من الدساتير الأوروبية والعربية كالدستور المصري لعام ١٩٢٣ والدستور الأردنى لعام ١٩٥٢

وقد تقرر بعض الساتير حل البرلمان القائم وإجراءات انتخابات نيابية لتشكيل برلمان جديد يتولى مهمة التعديل مثلما ذهب إليه كل من دستور اسبانيا والدستور البلجيكي والدستور الهولندي(١).

المرحلة الرابعة: مرحلة اقرار التعديل نهائياً

تعطى أغلب الدساتير الجهة المختصة باعداد التعديل الدستوري مهمة أخرى وهي اقرار هذا التعديل نهائيا. سواء كانت هذه الجهة ممثلة بهيئة منتخبة لهذه الغاية أو ممثلة في البرلمان بالشروط الخاصة التي بينّاها سابقا. وهذا هو الوضع الغالب في الدساتير المعاصرة، خاصة تلك التي تأخذ بمبدأ سيادة الأمة مثلما ذهب إليه كل من الدستور المصري لعام ١٩٢٣ والدستور السوفياتى لعام ١٩٧٧(٢)

وقد تعطى بعض الدساتير سلطة اقرار التعديل إلى الشعب ذاته ليقر ذلك عن طريق استفتاء شعبي دستوري Referendum Constituant كما هو الحال في دساتير معظم الولايات المتحدة الامريكية والسويسرية وكذلك في دستور جمهورية مصر العربية الدائم لعام ١٩٧١ المعدل عام ١٩٨٠(٣)

---

(١) الدكتور سعد عصفور: المبادىء الأساسية (المرجع السابق)، ص ٩٣
الدكتور محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٨٨.

(٢) تنص المادة (١٧٤) من دستور الاتحاد السوفياتى لعام ١٩٧٧ على انه: « يعدل دستور الاتحاد السوفياتى بقرار من السوفييت الاعلى في الاتحاد السوفياتى تتخذه أكثرية لا تقل عن ثلثي عدد النواب الاجمالي في كل من مجلسيه». ترجمته الى اللغة العربية دار التقدم، ١٩٨٧.

(٣) الحقيقة ان الدستور المصري الحالي (دستور جمهورية مصرالعربية الدائم ١٩٧١ قد أشرك مجلس الشعب في عملية التعديل منذ بدايتها وحتى قبل نهايتها بمرحلة واحدة وهذ الاقرار النهائي لهذا التعديل بواسطة الشعب نفسه. فالمادة (١٨٩) من هذا الدستور أعطت مجلس الشعب (البرلمان) حق اقتراح التعديل والموافقة على مبدأ التعديل ومناقشة التعديل والموافقة عليه ايضاً قبل اقراره من الشعب، وفيما يلي نص المادة (١٨٩): =

المبحث الثالث

أنواع الدساتير الأردنية

تعاقب على الأردن منذ إنشائه كامارة عام ١٩٢١، وحتى الآن ثلاثة قوانين أساسية هي القانون الأساسي لشرق الأردن لعام ١٩٢٨، ودستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام ١٩٤٦، ودستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام ١٩٥٢ المعدل، والمعمول به حالياً. هذه القوانين الأساسية والدساتير هي دساتير مكتوبة لان أحكام كل دستور تم جمعها واعدادها وصياغتها واصدارها في وثيقة دستورية منتظمة. ولذلك فجميع الدساتير التي عرفتها امارة شرق الأردن والمملكة الأردنية الهاشمية دساتير مكتوبة.

كذلك نلاحظ ان جميع هذه الدساتير قد اتصفت بالجمود. اذ اشترط كل دستور منها لامكان تعديله شروطاً وإجراءات خاصة اكثر شدة وتعقيدا من الشروط والإجراءات اللازمة لسن القوانين العادية وتعديلها.

لذلك نستطيع القول بأن الدساتير التي تعاقبت على الاردن منذ نشأته وحتى الآن، دساتير مكتوبة وهي دساتير جامدة.

المطلب الأول

القانون الأساسي لشرق الأردن لعام ١٩٢٨

أولا: القانون الأساسي لشرق الأردن دستور مكتوب

صدر القانون الأساسي لشرق الأردن في ١٦ نيسان عام ١٩٢٨ ونشر في الجريدة

= - لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الشعب طلب تعديل مادة او اكثر من موادالدستور ويجب ان يذكر في طلب تعديل مادة أو اكثر من مواد الدستور ويجب ان يذكر في طلب التعديل المواد المطلوب تعديلها والاسباب الداعية الى هذا التعديل.

- فاذا كان الطلب صادراً من مجلس الشعب وجب أن يكون موقعا من ثلث اعضاء المجلس على الاقل.

- وفي جميع الاحوال يناقش المجلس مبدأ التعديل ويصدر قراره في شانه باغلبية أعضائه فاذا رفض الطلب لا يجوز اعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل مضي سنة على هذا الرفض.

- واذا وافق مجلس الشعب على مبدأ التعديل يناقش بعد شهرين من تاريخ هذه الموافقة المواد المطلوب تعديلها. فاذا وافق على التعديل اعتبر نافذا من تاريخ اعلان نتيجة الاستفتاء.

الرسمية عدد ١٨٨ بتاريخ ١٩ نيسان ١٩٢٨. ولذلك فتاريخ ميلاد ذلك القانون الأساسي هو ١٦ نيسان ١٩٢٨ وليس ١٩ نيسان ١٩٢٨ كما يشير إليه بعض الفقهاء في الأردن(١). لأن التوقيع والاصدار هما شهادة ميلاد الدستور. وليس نشره في الجريدة الرسمية إلا اجراء لاحقا لنفاذه، والبدء في تطبيقه من قبل المؤسسات والافراد (٢).

احتوى القانون الأساسي لشرق الأردن على اثنتين وسبعين مادة وزعت على مقدمة وسبعة فصول. المقدمة، وجاء فيها ثلاث مواد وتناولت اسم ذلك القانون وعاصمة شرق الأردن ورايته أما الفصل الأول فخصص لحقوق الشعب، والفصل الثاني للأمير وحقوقه، والفصل الثالث للتشريع، والفصل الرابع للقضاء، والفصل الخامس للادارة، والفصل السادس لنفاذ القوانين والاحكام، والفصل السابع تم تخصيصه لمواد شتى.

لم يتعرض القانون الأساسي لشرق الأردن إلى موضوع العرف والعادة الا في مادتين هما المادة (١٠) والمادة (٤٨).

المادة العاشرة، جاء فيها أن «الإسلام دين الدولة. وتضمن الدولة لجميع القاطنين في شرق الأردن الحرية التامة في العقيدة وحرية القيام بشعائر العبادة طبقاً لعاداتهم مالم تكن مخلة بالأمن العام أو النظام العام أو منافية للآداب».

أما المادة (٤٨) فقد نصّت على أنه «تستعمل المحاكم المدنية حقها في القضاء المدني والجزائي بمقتضى القانون المفعول به عند ذلك، شريطة أنه وفي المواد المختصة بالأحوال الشخصية للأجانب أو في المواد المدنية أو التجارية الأخرى التي قضت العادة في العرف الدولي بتطبيق قانون بلاد أخرى بشأنها ـ ينفذ مثل هذا القانون بالكيفية التي ينص عليها القانون».

---

(١) منهم الدكتور عادل الحياري: القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، عمان، ١٩٧٢.
الدكتور محمد الغزوي: الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية، عمان، ١٩٨٥.
الدكتور سالم الكسواني: مبادىء القانون الدستوري مع دراسة تحليلية للنظام الدستوري الأردني، عمان، ١٩٨٣.

(٢) عبارة النص في المادة (٧٢) من هذا القانون ودلالتها تؤكد ان ذلك حيث جاء فيها «ينفذ هذا القانون الاساسي من تاريخ موافقة سمو الأمير عليه». وللمزيد من التفصيل حول التصديق والاصدار راجع الدكتور سليمان الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الاسلامي (المرجع السابق)، ص ١٩١

ان عـدد مـواد القـانون الأسـاسي لشرق الأردن ـ (٧٢) مـادة ـ يـشـير إلى أن هذا الدسـتـور من الدساتير الوسطية، إذا قورن بالدساتير الأخرى التي صدرت في القرن العشرين[١]، وزاد عدد موادها في الغالب على (١٥٠) مادة.

ثانيا: القانون الأساسي لشرق الأردن دستور جامد

لقـد اسـتبعدنا أثناء دراستنا الدساتير الجامدة، معنى الجمود المطلق الكلي، وأبقينا المعنى النسـبي للجـمـود، وهو في حد ذاته يعني امرين، الأمر الأول وهو المتعلق بعدم جـواز تعديل الدستور لمدة معينة وأسميناه بالجمود الزمني، والآخر بعدم جواز تعديل بعض أحكام الدستور بشكل دائم وأسميناه بالجمود الموضوعي.

أما الأمر الثاني فهو المعنى الدارج لجمود الدستور والذي يعني أنّ تعديل الدستور يحتـاج إلى شروط وإجـراءات أكـثـر شدة وتعقيدا من تعديل القوانين العادية. فما هي اذن مظاهر جمود القانون الأساسي لشرق الأردن؟

إن المطلع على احكام القـانون الأساسي لشرق الأردن لعام ١٩٢٨ يستطيع أن يجد هذه المظاهر فيما يلي

١ - إن الأمير وحـده هو القادر على تغيير أي حكم من أحكام ذلك القانون أو يلغيه أو يـضـيـف عـليـه كما له الحق في اضـافـة أيةّ مـواد أخـرى يراها ضرورية لذلك القانون[٢].

٢ - إن حق الامير في إجـراء أي تعديل دستوري على القانون الأساسي، بموجب أحكام ذلك القـانون محدد بفترة زمنيـة قصيرة وهي سنتان. لا يجوز له بعد انقضائها إجراء أي تعديل على الدستور.

٣ - إذا انقـضت المدة الممنوحـة للأمير لإجراء اي تعديل دستوري يراه ضرورياً وهي سنتـان انتـقل هذا الحق لاعـضـاء المجلس التشريعي بأغلبية ثلثيه (٢/ ٣) أعضاء

---

(١) للمـقـارنة راجع الموسوعة العربية للدساتير العالمية. اعداد مجلس الأمة، القاهرة، وكذلك الاحكام الدستورية للبلاد العربية، اشراف نبيل الصايغ.

(٢) المادة (٧٠) من القانون الاساسي لشرق الأردن لعام ١٩٢٨

المجلس التشريعي[1].

٤- إن صلاحية المجلس التشريعي في إجراء أي تعديل على القانون الأساسي مقيّدة بمراعاة التزامات الامير العهدية[2].

المطلب الثاني

دستور المملكة الأردنية الهاشمية ١٩٤٦

أولا : دستور المملكة الأردنية الهاشمية ١٩٤٦ دستور مكتوب

صدر دستور المملكة الأردنية الهاشمية في ٧ كانون الأول عام ١٩٤٦، ونشر في الجريدة الرسمية في العدد ٨٦٦ بتاريخ ١ شباط ١٩٤٧. وهنا نبدي نفس الملاحظة التي أبديناها في المطلب السابق والمتعلقة بتاريخ الموافقة على الدستور وتوقيعه، وتاريخ نشره في الجريدة الرسمية. ولذلك فاننا نرى هذا الدستور هو لعام ١٩٤٦. ودستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام ١٩٤٦ هو أول دستور لهذه المملكة بعد أن تحولت امارة شرق الأردن إلى مملكة، بعد قرار المجلس التشريعي اعلان استقلال البلاد الأردنية استقلالا تاما على أساس النظام الملكي النيابي وبيعة المغفور له الملك عبد الله ملكاً على المملكة الأردنية الهاشمية[3].

---

(١) تنص المادة (٢٥) من ذلك القانون على انه « تناط السلطة التشريعية بالمجلس التشريعي والامير. يتألف المجلس التشريعي من

١- ممثلين منتخبين طبقا لقانون الانتخابات الذي ينبغي أن يراعى فيه التمثيل العادل للأقليات.

٢ـ رئيس الوزراء واعضاء مجلس الوزراء الآخرين الذين لم ينتخبوا ممثلين.

(٢) هذا ومما يجب الاشارة اليه في أن النصاب المطلوب لصحة جلسة المجلس التشريعي هنا حضور ثلثي أعضاء المجلس اما القرار فيصدر باكثرية أصوات الحاضرين.

(٣) ففي ٢٥ أيار عام ١٩٤٦ عقد المجلس التشريعي الاردني الخامس جلسته الثالثة لدورته غير العادية، وبعد أن اطلع على قرارات المجالس البلدية ومذكرة مجلس الوزراء المؤيدة لتلك القرارات قرر

١- اعلان البلاد الاردنية مستقلة استقلالا تاما وذات حكومة ملكية وراثية نيابية.

٢- البيعة بالملك لسيد البلاد ومؤسس كيانها ووريث النهضة العربية (عبد الله بن الحسين المعظم) بوصفه ملكا دستوريا على رأس الدولة الاردنية بلقب حضرة صاحب الجلالة (ملك المملكة الاردنية الهاشمية).

٣- رفع هذا القرار الى سيد البلاد عملا باحكام القانون الاساسي ليوشح بالارادة السامية.

إحـتوى الدستور الأردنى لعام ١٩٤٦ على تسع وسـبـعين مـادة جاءت في مقدمة وثمانية فصول.

المقـدمـة وتناولت اسم الدسـتور وسيادة الدولة ودينها وملكها ونظام الحكم فيها وعـاصـمـتـها ورايتها. الفصل الأول وخصص لحقوق الشعب، والفصل الثانى للملك وحـقـوقه، والفصل الثالث للتشريع، والفصل الرابع للقضاء، والفصل الخامس للادارة، والـفـصل السـادس لقـوانين المملكة، والفـصل السـابع لمواد شـتـى، والفـصل الثـامن للإلغاءات.

لم يشر هذا الدستور إلى العادات والعرف الا في المادتين (١٦) و (٦١)

المادة (١٦) نصتَ على أنه «تحـمي الدولة حـرية القـيـام بشعائر الأديان والعقائد طبقا للعادات المرعية في المملكة الهاشمية، مالم تكن مخلة بالنظام أو منافية للآداب».

أمّا المادة (٦١) فـقد نَصت على أنه «تستعمل المحاكم المدنية حقها في القضاء المدنى والجـزائي بمـقـتـضى القـانون المعـملول به عند ذلك شريطة أنه- في المواد المخـتـصة بالأحـوال الشـخـصية للأجانب أو في المواد المدنية التجارية الأخرى التي قضت العادة والعـرف الدولي بتطبـيق قـانون بلاد أخرى بشأنها - ينفذ مثل هذا القانون بالكيفية التي ينص عليها القانون».

وإذا كـانت هناك عادات وأعراف قد طبقت أثناء الحياة السياسية والدستورية التي بدأت من نشأة المملكة إلى عـام ١٩٥٢ فإن هذه الأعـراف لا تغير من وصف دسـتور ١٩٤٦ بالدسـتـور المكتـوب. لأن الصـفـة الغالبة والرئيسة للقواعد الدستورية في تلك المرحلة هي الكتابة والتدوين.

إن احـتـواء الدستور الأردنى لعام ١٩٤٦ على تسع وسـبـعين مادة فقط، يصنفه أيضـاً بالدسـتور الوسطى من حيث عدد مواده، فهو غير موجز أو مفصل. وفي رأيي أن المحـدد الرئيسي لهذه المواد ليس الرغـبة في الايجاز أو التفصيل بقدر ما هو المؤشر الحقيقي للمؤسسات المحدودة التي ينظمها الدستور ويبين اختصاصاتها.

ثانياً : دستور المملكة الأردنية الهاشمية ١٩٤٦ دستور جامد

١ - لم يرد في الدسـتـور الأردنى لعام ١٩٤٦ اي نص يدل على أخـذ هذا الدسـتور بالجـمود الزمني أو الموضوعي للدستور. ولذلك يبقى الحديث عن جمود دستور

١٩٤٦ قائما على تشديد بعض الإجراءات اللازمة لتعديل اي شيء في هذ الدستور.

وكل ما ورد في دستور ١٩٤٦ بشأن تعديل الدستور هو نص الفقرة (ب) من المادة (٤٧) منه. فبعد أن بينت الفقرة (أ) من هذه المادة ان قرارات مجلس الأمة تصدر بأكثرية اصوات الحاضرين [١]، جاءت الفقرة (ب) بأنه «لا يبدل شيء في الدستور ما لم تجزه أكثرية لا تقل عن ثلثي اعضاءالمجلس. والمقصود هنا بثلثي أعضاء المجلس ثلثا أعضاء كل من مجلس النواب ومجلس الأعيان.

٢ - ورد في دستور ١٩٤٦ نص فريد مضمونه ان لقرارات الديوان الخاص بتفسير القوانين مفعول القانون إذا تعلقت بتفسير قانون عادي. أما إذا تعلق الأمر بأي نص من نصوص الدستور فلا يعتبر نافذ المفعول مالم يصدقه الملك[٢].

٣ - أن تصديق الملك على اي تعديل مطلوب، سواء كان هذا التعديل وارداً على قانون عادي أو أي نص في الدستور.

صحيح أن هذا التصديق ليس من مظاهر جمود دستور ١٩٤٦ ولكن الذي دفعنا إلى بيانه هنا هو أن هذا التصديق لازم لنفاذ التعديل الدستوري ولا يمكن للبرلمان التغلب على اعتراض الملك على ذلك التعديل[٣].

---

(١) وقد جاء في المادة (٤٦) من هذا الدستور على انه «لا يجري اي عمل ما - خلال أمر التأجيل - الا بحضور ثلثي أعضاء المجلس.

(٢) الفقرة (د) من المادة (٦٨) من دستور ١٩٤٦. هذا ونشير هنا الى ان للديوان الخاص بتفسير القوانين تفسير الدستور كذلك في ظل دستور ١٩٤٦.
لكن الامر لم يبق كذلك في دستور ١٩٥٢ حيث عهد بتفسير الدستور الى المجلس العالي كما سنرى فيما بعد.

(٣) لقد استعملنا اصطلاح تصديق ليعنى أن موافقة الملك على قرارات البرلمان ضرورية لنفاذها وبدون هذا التصديق لا يصبح التشريع نافذا. بعكس حق الاعتراض التوقيفي الممنوح للملك في بعض الاحيان، والذي يمكن للبرلمان التغلب عليه بنسبة معينة يحددها الدستور. انظر الدكتور محسن خليل. النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٩١.

المطلب الثالث

دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام ١٩٥٢

أولا : دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام ١٩٥٢ دستور مكتوب

صدر دستور المملكة الاردنية الهاشمية ١٩٥٢ في ١ كانون ثانى ١٩٥٢ ونشر في الجريدة الرسمية في العدد ١٠٩٣ تاريخ ٨ كانون ثانى ١٩٥٢.

لقد تميز دستور ١٩٥٢ بأنه جاء بأحكام أكثر من تلك التي وردت في الدستورين الأردنيين السابقين عليه، بل وزاد عنهما في التفصيل فبلغ عدد مواده (١٣١) مادة موزعة على تسعة فصول.

الفصل الأول وخصص للدولة ونظام الحكم فيها ودينها ولغتها وعاصمتها والراية الأردنية، والفصل الثانى لحقوق الأردنيين وواجباتهم، والفصل الثالث لسلطات الدولة، والفصل الرابع للسلطة التنفيذية، والفصل الخامس للسلطة التشريعية، والفصل السادس للسلطة القضائية، والفصل السابع للشؤون المالية، والفصل الثامن للمواد العامة، والفصل التاسع لنفاذ القوانين والالغاءات.

إن ورود الاحكام الدستورية المعروفة في الدستور ١٩٥٢ يؤكد أن هذا الدستور هو دستور مكتوب. ولا يشك في هذا التأكيد نشأة بعض الاعراف الدستورية التي جرت السلطات العامة على اتباعها منذ نشأة هذا الدستور أو حتى منذ قبل نشأته[1].

إن ورود دستور ١٩٥٢ بهذا الوضوح والتفصيل ليؤكد أيضاً السمو الشكلي لهذا الدستور، بما ورد فيه من موضوعات سواء كانت في طبيعتها دستورية أو غير ذلك. فتخضع في إجراءات تعديلها لإجراءات خاصة تختلف عن غيرها من الإجراءات اللازمة لتعديل القوانين العادية.

ثانياً : دستور المملكة الأردنية الهاشمية ١٩٥٢ دستور جامد

لقد تضمن دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام ١٩٥٢ أحكاماً معينة تتعلق

---

(١) اما ما نصت عليه المواد (١٤) و (١٠٣) واللتان تشيران الى مراعاة العرف والعادات المرعية فلا تشككان فيما اكدنا عليه من ان هذا الدستور هو دستور مكتوب.

بتعديل الدستور من هذه الاحكام من يحرم التعديل لمدة معينة، وهو ما أسميناه بالجمود الزمني، ومنها ما يجيز التعديل، ولكن بإجراءات وشروط أكثر شدة وتعقيدا من إجراءات تعديل القانون العادي.

*** الجمود الزمني :**

الجمود الزمني يعني منع تعديل الدستور كله أو بعضه خلال فترة زمنية معينة. فإذا ما انتهت هذه الفترة أجيز تعديله.

والدستور الأردنى من الدساتير التي أخذت ببعض مظاهر الجمود الزمني ولكنه جمود نسبي بمعنى أنه وان كان قد حدد فترة معينة لا يجوز فيها التعديل، الا أنه قصر هذا المنع على أمور معينة وهي الخاصة بحقوق الملك ووراثته وذلك طيلة مدة قيام الوصاية[1].

إذا هناك نطاق موضوعي ونطاق زمني لمنع التعديل حدده نص الفقرة (٢) من المادة (١٢٦) حيث جاء فيه «أنه لا يجوز ادخال أي تعديل على الدستور مدة قيام الوصاية بشأن حقوق الملك ووراثته».

فالنطاق الموضوعي يدور حول حقوق الملك ووراثته. هذه الحقوق وردت في القسم الرابع تحت عنوان «الملك وحقوقه». وفيما يلي عرض لهذه الحقوق كما وردت في المواد التالية:

المادة ٢٨ : عرش المملكة الأردنية الهاشمية وراثي في أسرة الملك عبد الله بن الحسين، وتكون وراثة العرش في الذكور من أولاد الظهر وفق الأحكام التالية

أ - تنتقل ولاية الملك من صاحب العرش إلى أكبر أبنائه سنا ثم إلى اكبر أبناء ذلك الابن الأكبر، وهكذا طبقة بعد طبقة. وإذا توفي أكبر الأبناء قبل أن ينتقل إليه الملك كانت الولاية إلى أكبر أبنائه ولو كان للمتوفي أخوة، على أنه يجوز للملك أن يختار

---

(١) فبعد ان بينت المادة (١٢٦) من الدستور بعض اجراءات تعديل الدستور في الفقرة (١) نصت في الفقرة (٢) على انه لا يجوز ادخال اي تعديل على الدستور مدة قيام الوصاية بشأن حقوق الملك ووراثته.

أحد أخوته الذكور ولياً للعهد. وفي هذه الحالة تنتقل ولاية الملك من صاحب العرش إليه[1].

ب - إذا لم يكن لمن له ولاية الملك عقب تنتقل إلى أكبر اخوته، وإذا لم يكن له أخوة فإلى اكبر أبناء أكبر اخوته، فـذا لم يكن لأكبر اخوته ابن فإلى اكبر أبناء أخوته الآخرين بحسب ترتيب سن الاخوة.

ج - وفي حالة فقدان الإخوة والأبناء تنتقل ولاية الملك إلى الأعمام وذريتهم على الترتيب المعين في الفقرة (ب).

د - وإذا توفي آخر ملك بدون وارث على نحو ما ذكر يرجى الملك إلى من يختاره مجلس الامة من سلالة مؤسس النهضة العربية المغفور له الملك حسين بن علي.

هـ - يشترط فيمن يتولى الملك أن يكون مسلمًا عاقلاً مولوداً من زوجة شرعية ومن أبوين مسلمين.

و - لا يعتلي العرش، أحد ممن استثنوا بإرادة ملكية من الورثة بسبب عدم لياقتهم. ولا يشمل هذا الاستثناء أعقاب ذلك الشخص. ويشترط في هذه الإرادة أن تكون موقعا عليها من رئيس الوزراء وأربعة وزراء على الاقل بينهم وزير الداخلية والعدلية.

وبعد أن بينت الفقرات ز، ح، ط، ي، ك، م، أحكام سن الرشد والوصاية والنيابة في الملك والأحوال والشروط المتعلقة بها، بينت المادة (٣٠) أن الملك هو رأس الدولة وهو مصون من كل تبعة ومسؤولية. والمادة (٣١) إن الملك يصدق على القوانين ويصدرها ويأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها بشرط أن لا تتضمن ما يخالف أحكامها. والمادة (٣٢) بان الملك هو القائد الأعلى للقوات البرية والبحرية والجوية. والمادة (٣٣) بأن الملك هو الذي يعلن الحرب ويعقد الصلح ويبرم المعاهدات والاتفاقيات. والمادة (٣٤) الملك هو الذي يصدر الأوامر بإجراء الانتخابات لمجلس النواب وفق أحكام القانون، وانه هو الذي يدعي مجلس الأمة إلى الاجتماع ويفتتحه

---

(١) عدلت هذه الفقرة بموجب التعديل الدستوري المنشور في الجريدة الرسميةعدد ١٨٣١ بتاريخ ١٩٦٥/٤/١.

ويؤجله ويفضه وفق أحكام الدستور. وان الملك هو الذي يحل مجلس النواب ومجلس الاعيان أو يعفى أحد أعضائه من العضوية.

أما المادة (٣٥) فقد بينَت أن الملك هو الذي يعين رئيس الوزراء ويقيله ويقبل استقالته ويعين الوزراء ويقبل استقالتهم بناء على تنسيب رئيس الوزراء. والمادة (٣٦) الملك يعين اعضاء مجلس الاعيان ويعين من بينهم رئيساً ويقبل استقالتهم والمادة (٣٧) الملك ينشيء ويمنح ويسترد الرتب المدنية والعسكرية والأوسمة والقاب الشرف الاخرى وله أن يفوّض هذه السلطة إلى غيره بقانون خاص.

أما المادة (٣٨) فقد اعطت الملك حق العفو الخاص وتخفيض العقوبة.

أما المادة (٣٩) فقد بينَت ان كل حكم بالاعدام لا ينفذ إلا بعد تصديق الملك .

هذه الحقوق هي التي منع الدستور إجراء أي تعديل عليها بالاضافة إلى تلك الحقوق التي أعطيت للملك في مواد متفرقة من الدستور وفي فصوله المتعددة.

ولكن هذا الحظر ليس حظراً أبدياً وإنما مؤقتاً بفترة زمنية محددة وهي مدة قيام الوصاية على العرش(١). وهي الفترة المقصودة بالنطاق الزمني للحظر.

والوصاية على العرش تقوم حين ينتقل العرش إلى من هو دون سن الثمانى عشرة من عمره.

وفي هذه الحالة إما أن يعهد بالوصاية إلى وصي واحد يتولى سلطة الملك حتى يبلغ الملك سن الرشد (١٨ سنة قمرية) أو أن يعهد بالوصاية إلى مجلس وصاية مكون من أفراد متعددين.

والملك هو الذي يعين الوصي أو أعضاء مجلس الوصاية. أما إذا توفي دون أن يوصي بذلك، يقوم مجلس الوزراء بتعين الوصي او مجلس الوصاية(٢).

وفي كل الأحوال لا يجوز أن تكون سن الوصي أو أحد أعضاء مجلس الوصاية أقل

---

(١) لقد ورد مثل هذا الحظر في المادة (١٥٨) من الدستور المصري لعام ١٩٢٣ التي نص على عدم جواز الالتجاء الى تعديل حقوق الملك خلال فترة قيام الوصاية على العرش. لمزيد من التفصيل راجع الدكتور محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوي (المرجع السابق)، ص ٩٠

(٢) انظر الفقرة (ز) من المادة (١٨) من الدستور الأردني الحالي ١٩٥٢.

من (٣٠ سنة قمرية). غير أنه يجوز تعيين أحد الذكور من اقرباء الملك إذا كان قد أكمل ثماني عشرة سنة قمرية من عمره[1].

**** اجازة التعديل الدستوري بإجراءات وشرط خاصة**

أجاز دستور المملكة الاردنية الهاشمية ١٩٥٢ امكان تعديل باقي مواده (باستثناء حقوق الملك ووراثته في فترة الوصاية) سواء كان التعديل بالحذف أو الاضافة، الا أن هذا التعديل مقيّد بإجراءات وشروط خاصة تميزه عن تعديل القانون العادي على النحو التالي :

١ - اشترط الدستور في المادة (١٢٦) من الدستور نفسه موافقة ثلثي أعضاء كل من مجلس الأعيان والنواب. وفي حالة اجتماعهما معا في الحالات التي يبينها الدستور [2]، يشترط لاقرار التعديل موافقة ثلثي الاعضاء الذين يتألف منهم كل مجلس.

في حين لم يشترط المشرع الدستوري في المادة (٨٤) من الدستور لتعديل اي قاعدة عادية إلا موافقة الأغلبية المطلقة للحاضرين من كل من مجلس النواب ومجلس الاعيان بعد تحقق النصاب القانون لصحة كل جلسة من جلسات المجلسين، وهو حضور ثلثي أعضاء كل مجلس. بمعنى آخر إذا حضر الجلسة ثلثا أعضاء المجلس تعبر الجلسة قانونية، وإذا حاز مشروع تعديل القانون على الاغلبية المطلقة (٥٠٪ + ١) لاصوات الحاضرين اعتبر موافقا عليه. وهذا العدد في حد ذاته قد لا يساوي ثلث عدد أعضاء المجلس.

فلو افترضنا أن عدد اعضاء مجلس النواب ٨١، وعدد أعضاء مجلس الاعيان ٣٩.

النصاب القانونى لجلسة مجلس النواب ٢/٣ x ٨١ =٥٤.

---

(١) الفقرة (ل) من المادة السابقة.

(٢) من هذه الحالات:

١- حالة افتتاح الملك لمجلس الامة، المادة (٣٤).

٢- حالة رفض أحد المجلسين مشروع أي قانون مرتين وقبله المجلس الآخر معدلا أو غير معدل. وفي هذه الحالة يترأس الجلسة رئيس مجلس الاعيان، المادة (٩٢).

٣- اجتماع بناء على طلب رئيس الوزراء، المادة (٨٩).

النصاب القانونى لجلسة مجلس الاعيان ٢/٣ x ٣٩ =٢٦.

٥٤ x ($\frac{٥٠}{١٠٠}$) + ١ = ٢٨ صـوت فقط يلزم لإقرار تعديل قانون عادي في مجلس النواب.

x٢٦ ($\frac{٥٠}{١٠٠}$) + ١= ١٤ صـوت فقط يلزم لاقرار تعديل قانون عادي من مجلس الاعـيـان وإذا اجتمع مجلـس الاعيان والنواب فالنصـاب القانونـى للمجلس المشترك = ٥٤ + ٢٦ = ٨٠ صوت.

والأغلبـيـة المطلوبة لاقـرار تعـديل قـانون في جلسـة مـشتركة هي أغلبية أصوات الحاضرين وهي ٤١ صوت فقط.

بينما لو أخذنا نفس العدد وطبقناه على مشروع تعديل الدستور لظهرت لنا الأعداد التالية:

(٨١ x ٢/٣ = ٥٤) + (٣٩ x ٢/٣ = ٢٦) = ٨٠ صوت مطلوب من المجلسين في جلسة مشتركة.

إذن العـدد المطلوب للموافقة على تعديل دستوري هو ٥٤ مـن مجلس النواب و ٢٦ من مجلس الاعـيـان. ولو افترضنا اجـتماعـهما معا فالعدد المطلوب هو (٨٠) ثمانون صوتاً.

هذا العدد المتحصل من النسب المطلوبة لصحة اقرار مشروع تعديل دستوري يبين الفارق بين عدد الاصوات المطلوبة لاقرار تعديل دستوري وبين عدد الأصوات المطلوبة لاقـرار تعـديل قـانون عـادي. وهو في حـد ذاته مظهـر من مظاهر الجـمـود النسبي للدستور.

٢- اشترط الدسـتـور في الفقرة الثالثة من المادة (٨٤) التـصـويت العلني على مشروع تعـديل الدسـتـور وذلك بان تعطى الأصـوات بالمناداة على الاعـضـاء بأسمائهم وبصوت عالٍ.

في حين لا يشترط في تعـديل واصـدار القـانون العـادي هذه العلانية والمناداة على الاعضاء بأصواتهم، بل عادة ما يتم اتخاذ القرار بذلك بشكل سَري.

٣- موافقة الملك أو حق التصديق. يعتبر موافقة الملك وتعديله على أي تعديل دستوري

إجـراء دسـتـورياً لازمـا لنفـاذ هذا التـعـديل. هذا مـا وضـحته المادة (٩٣) من الدسـتـور. ومـوافقة الملك وتصديقه إجراء مطلوب ليس لنفاذ التعديل الدستوري فحسب، بل أيضاً لنفاذ أي قانون جديد أو تعديل قانون قائم كذلك.

إذن مـا الذي يدعـونا إلى اعـتـبار تصديق الملك على التعديل الدستوري مظهراً من مظاهر جمود دستور ١٩٥٢ ؟

إن الذي يدعونا إلى ذلك ما أوضحته المادة (٩٣) من الدستور والتي جاء فيها:

١- كل مشروع قانون أقرّه مجلسا الاعيان والنواب يرفع إلى الملك ليصدق عليه.

٢- يسري مـفـعول القانون بإصداره من جانب الملك ومرور ثلاثين يوما على نشره في الجـريدة الرسـمـية الا إذا ورد نص خاص في القانون على ان يسري مفعوله من تاريخ آخر.

٣- إذا لم ير الملك التـصـديق على القـانون فله في غضون ستة أشهر من تاريخ رفعه إليه أن يرده إلى المجلس مشفوعاً ببيان أسباب عدم التصديق.

٤- إذا ردّ مشروع اي قـانون (مـا عدا الدستور) خلال المدة المبينة في الفقرة السابقة، وأقّره مجلسـا الأعـيـان والنواب مـرة ثانيـة بمـوافقة ثلثي الاعضاء الذين يتألف مـنـهم كل من المجلسين، وجب عندئذ اصـداره. وفي حـالة عـدم اعـادة القـانون مصدّقاً في المدة المعـينة في الفقرة الثالثة من هذه المادة، يعتبر نافذ المفعول وبحكم المصـدّق. فإذا لم تحـصل أكـثـرية الثلثين فـلا يجوز اعادة النظر فيه خلال تلك الدورة، على انه يمكن لمجلس الأمـة أن يعـيـد النظر في المشروع المذكور في الدورة العادية التالية.

مما سـبق يتبين لنا أن للملك حق الامتناع عن تصديق القانون، ولكن هذا الحق هو حق اعتراض توقـيفي بالنسبة للقانون العادي إذ يمكن لمجلس الاعيان والنواب تجاوز هذا الاعتراض باقـرارهما لمشروع القـانون أو تعـديل القـانون مرة ثانية بأغلبية ثلثي الأعـضـاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين. فإذا حـصل مشروع القانون على هذه الأغلبية وجب عندئذ اصداره.

لا بل إن عـدم اعـادة الملك للقانون مصدقاً خلال ستة أشهر من تاريخ رفعه إليه، يعتبر هذا القانون نافذاً وبحكم المصدّق وفق أحكام الدستور.

هذه الأحكام الخاصة باصدار القانون من قبل الملك او إعتراضه على اصدار أي قانون وكيفية تجاوز ذلك الاعتراض، لا ينطبق على تعديل الدستور. ذلك ان اعتراض الملك على قرار مجلس الأمة بتعديل الدستور هو اعتراض مطلق مانع من اصدار هذا التعديل. وبالتالي لا يمكن لمجلس النواب والاعيان أن يتجاوزا هذا الاعتراض ولو بأي اغلبية[1].

الفصل الخامس
مبدأ سمو الدساتير

توصف الدولة بانها دولة قانونية إذا ساد فيها القانون وخضع له الحاكم والمحكوم على السواء.

وعلى هذا فحتى توصف الدولة بالقانونية لا يكفي خضوع المحكومين للقانون فحسب، بل يجب خضوع جميع السلطات العامة للقانون كذلك. هذه السلطات تتمثل في السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية.

ولا يقصد بالقانون تلك القواعد القانونية العادية التي تصدرها السلطة التشريعية فقط، وإنما المقصود به كذلك كافة القواعد القانونية الملزمة أيا كان مصدرها، سواء أكان هذا المصدر نصاً دستورياً، أم تشريعياً تقرره السلطة التشريعية المختصة بذلك، أم قراراً ادارياً تنظيمياً. بل ونضيف الى مصادر القواعد القانونية التي تدخل ضمن القانون بمعناه العام أيضاً المعاهدات والعرف والمبادىء القانونية[2].

---

(١) حق الاعتراض المطلق والذي يسميه البعض بحق التصديق، يعني ان اعتراض الملك او رئيس الدولة لا يمكن التغلب عليه بالطرق الدستورية. اما الاعتراض التوقيفي، فيعنى ان هناك طرقا دستورية يمكن بواسطتها التغلب على اعتراض الملك أو رئيس الدولة. لمزيد من التفصيل راجع
الدكتور محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٩١
الدكتور محمد الغزوي: الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري (المرجع السابق)، ص ١٣٥.

(٢) Barthelemy et Duez: Traite de droit constitutionnel (ouv. cit).p. 192.
Debbasch et Pontier et Bourdon et Ricci: droit const. et inst. politiques (ouv.cit).p. 503.
الدكتور محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)،ص ٩٩
الدكتور حنانده: القضاء الاداري في الأردن، عمان، ص ٨.

ويحتل الدستور قمّة القواعد القانونية في الدولة، فهو التشريع الاعلى الذي يسمو على جميع القواعد القانونية الأخرى ويساعد في ترسيخ معنى مبدأ الشرعية واخضاع الحكام والمحكومين للقانون. لذلك فان مبدأ سمو الدستور من خصائص الدولة القانونية، لأنه لا سبيل الى تحقيق خضوع الدولة للقانون والتزام الحكام بقواعد عُليا تحدد اختصاصاتهم وتحد من سلطاتهم ما لم تهيأ للنصوص الدستورية مكانة عُليا تسمو على هؤلاء الحكام وتخضعهم لأحكامها[١].

وإذا كان سموّ الدستور قد غدا أساساً ومبدأ رئيسا من أسس ومبادىء الدولة القانونية، فان أول ما يتطلبه هذا الأمر، هو تقرير الوسيلة الفاعلة لضمان هذا السموّ وعدم اعتداء اي سلطة عليه وبشكل خاص السلطة التشريعية. وإلا غدا هذا المبدأ أمراً نظرياً وبحتا، أو على حد تعبير الفقيه الفرنسي بيردو لفظاً غير ذي مضمون[٢].

وبناء على ماتقدمّ فاننا نقّسم هذا الفصل الى مبحثين. نبين في المبحث الأول المقصود بسموّ الدستور، وفي المبحث الثاني الرقابة على دستورية القوانين.

المبحث الأول
المقصود بسمو الدستور
La Supematie de la Constitution

يقصد بسموّ الدستور اعتبار الدستور القانون الأعلى في الدولة لا يعلوه قانون

---

(١) الدكتور ثروت بدوي: النظام الدستوري العربي (المرجع السابق)، ص ٩٠. وقد عبرت محكمة القضاء الاداري عن ذلك بقولها على انه «يتعين على الدولة وجوب التزام الدستور في تشريعها وفي قضائها وفيما تمارسه من.سلطات ادارية باعتبار الدستور فيما يشتمل عليه من نصوص وفيما ينطوي عليه من مبادىء القانون الأعلى التي يسمو على جميع القوانين. والدولة في ذلك انما تلتزم أصلا من أصول الحكم الديمقراطي وهو الخضوع لمبدأ سيادة الدستور مجموعة مجلس الدولة ١٠ لسنة (٦)، ص ١٣٥٧.

(٢) Burdeau, G,: Manuel de dtoit constitutionnel et institutions politiques (ouv. cit).p. 103.
انظر أضاً الدكتور عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ١٩٧.
الدكتور كمال الغالي: مبادىء القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ١٢٨.

أخر. هذا السموّ اصبح حالياً مبدأ مسلمًا به سواء نصّت عليه الدساتير أم لم تنص[1].

ومن أحدث الدساتير التي نصّت على هذا السموّ دستور الاتحاد السوفياتى لعام ١٩٧٧ حيث جاء في المادة (١٧٣) أنه «لدستور الاتحاد السوفياتى قوة القانون الأعلى. وسائر مقررات هيئات الدولة تصدر على أساس دستور الاتحاد السوفياتى ووفقا له[2]».

وعندما يتحدث الفقه عن سموّ الدستور فان حديثهم يتضمن جانبين لهذا السموّ. السموّ الموضوعي والسموّ الشكلي.

- **السموّ الموضوعي**: وهو الذي يستند في سموه وعلوه إلى موضوع القواعد الدستورية ومضمونها والتي تدور بصفه رئيسية حول نظام الحكم في الدولة والسلطات العامة فيها من حيث تشكيلها وتحديد اختصاصاتها وعلاقاتها بعضها ببعض من ناحية وبالأفراد من ناحية أخرى. والسموّ الموضوعي بهذا المعنى لا ينحصر في دساتير معينة، بل هو عام في جميع الدساتير، مكتوبة كانت أم عرفية، جامدة ام مرنة[3].

- **أما السموّ الشكلي**: فهو الذي يرتبط بالشكل والاجراءات التي توضع بها القواعد الدستورية. وبالتالي لا يتحقق هذا السموّ الا إذا كان الدستور مكتوباً وجامداً. ومن ثم فهو يختلف من دولة إلى أخرى باختلاف النظام الدستوري فيها وباختلاف الاساليب والاجراءات التي توضع بها الدساتير أو تعدل[4].

---

(١) مبدأ سمو الدستور يتضح ويبرز عندما يقترن السمو الموضوعي بالسمو الشكلي (بالمعنى الذي سنبينه بعد قليل) اما بخلاف ذلك فيمكن الحديث عن سمو الدستور حينا وسمو البرلمان حيناآخر. لمزيد من التفصيل انظر الدكتور احمد كمال أبو المجد: الرقابة على دستورية القوانين (المرجع السابق)، ص ٤٣.

(٢) ومن الدساتير التي نصت على ذلك ايضاً الدستور الايطالي لعام ١٩٤٧ ودستور الجمهورية الشعبية الصينية لعام ١٩٥٤، ودستورجمهورية الصومال لعام ١٩٦٠، الدكتور ثروت بدوي: النظام الدستوري العربي (المرجع السابق)، ص ٨٩.
المرسوعة العربية للدساتير العالمية، مجلس الأمة ، القاهرة، ١٩٦٦.

(٣) في الدول التي لا تأخذ بالدستور المكتوب الجامد يستحسن الحديث عن سموّ البرلمان Super-macy of Parliament بدلا من سموّ الدستور Supermacy of Constitution

(٤) الدكتور ثروت بدوي: النظام الدستوري العربي (المرجع السابق)، ص ٩١.

لذلك فإن السمـوّ الشكلي اذ يسمح بضمان احترام الدستور وتنظيم الرقابة على دستورية القوانين، فإن السموّ الموضوعي إذا لم يقترن بالسموّ الشكلي فليس له الا أهمية سياسية أو شعبية دون وجود وسيلة قانونية يمكن الرجوع اليها لكفالة احترام الدستور. لذلك قيل بأن للسموّ الموضوعي طابع سياسي بينما للسموّ الشكلي طابع قانوني[1].

المطلب الأول

السموّ الموضوعي للدستور

La supermatie materielle de la constitution

السموّ الموضوعي، هو الذي يتقرر للقواعد القانونية بحسب طبيعتها وليس بحسب الشكل والاجراءات المتبعة في سنّها أوتعديلها. وهو بهذا المعنى يتحدد مركزا وعلوا حسب طبيعة القاعدة المتصلة ببيان نظام الحكم وتحديده للسلطات في الدولة وبيان اختصاصاتها وعلاقاتها ببعض وبالأفراد.

وللسموّ الموضوعي للدستور مظهران :

١ - إن الدستور هو الذي يبيّن النظام القانونى الأساسي للدولة ومدى اتصاله بأيديولوجية معينة ترسم له الاطار السياسي والاجتماعي والاقتصادي. وبالتالي فهو - أي الدستور - هو الذي يحدد أوجه أنشطة الدولة وابعادها والتزامات السلطات فيها، والحدود التي يجب ألا تتعداها، والا كان اجراؤها أو عملها باطلا.

إن اتصال الدستور بأيديولوجية معيّنة وارتباطه بها، مستمداً منها المبادىء القانونية والاقتصادية والسياسية والثقافية، لا يعني التنكر لكل فرد أو إتجاه

---

(١) الدكتور ماجد الحلو: القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١٢. هذا ويشير هرماون فينر HERMAN FINER لأهمية السموّ الشكلي للدستور ومدى جموده بقوله: يمكن تعريف الدستور بالطريقة المتبعة في تعديله.

We might define a constitution as its process of a mendment.

Finer. H.; Theory and practice of modern govern ments .London. 1954,p. 128.

يخالف الايديولوجية التي يستلهمها الدستور. فالدستور إذا قام على أساس ديمقراطي لا يمنع من وجود الاتجاهات والآراء المخالفة لما ورد فيه، ولكن في نفس الوقت لا يمنحها الصفة الرسمية إلا باتباع الاجراءات التي يقررها الدستور[١].

٢- إن الدستور هو الذي ينشيء السلطات الحاكمة ويحدد اختصاصاتها ووظائفها التي يجب ان تقوم بها ولا يجوز لها أن تتعداها. هذا التحديد والالتزام المترتب على السلطات المختلفة في الدولةبقواعد قانونية متميزة في مضمونها وهي القواعد الدستورية يفرض على هذه السلطات احتراماً خاصاً لتلك القواعد المسماة بالقواعد الدستورية او الدستور. لأن هذه القواعد هي أولا وأخيراً السند الشرعي لوجود هذه السلطات في الدولة[٢].

النتائج التي تترتب على السموّ الموضوعي للدستور:

١- السموّ الموضوعي للدستور يؤدي الى تأكيد مبدأ المشروعية وتوسيع نطاقه ورفع تدرج القاعدة القانونية الى درجة أعلى أخرى ممثلة في درجة القاعدة القانونية الدستورية. فاحترام القاعدة القانونية لن يكون مقصوراً على القواعد الصادرة عن السلطة التشريعية وعدم جواز مخالفتها من قبل السلطات المختلفة والافراد، وانما ينصرف هذا الاحترام كذلك الى القواعد الدستورية [٣]. وبناء عليه فان السموّ الموضوعي للدستور باعتباره القانون الأعلى في الدولة يؤدي الى ضرورة احترام الحكام والمحكومين للقانون، وان أي تصرف يتم مخالفا لهذا القانون

(١) لمزيد من التفصيل حول ارتباط النظام السياسي بالأيديولوجية، راجع الدكتور رمزي الشاعر الايديولوجية التحررية وأثرها على أنظمة الحكم المعاصرة. بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد الأول ، ١٩٧٥، ص ٣٣٢ وما بعدها . انظر مؤلف أيضاً في النظم السياسية. ١٩٨١، ص ٥.
الدكتور انور رسلان: الديمقراطية بين الفكر العربي والفكر الاشتراكي، القاهرة، ١٩٧١. ص ٣ وما بعدها.

(٢) الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)،ص ٩٣.
الدكتور ابراهيم شيحا: المبادىء الدستورية العامة (المرجع ا لسابق)، ص ٧٧.

(٣) الدكتور كمال الغالي: مبادىء القانون ا لدسيتوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ١٢٩.

وخـارجا عنه يكون باطلا ومجرداً من أي أثر، لفقدانه السند الشرعي له. وبمعنى آخر، ان أي قاعدة قانونية لا تكون صحيحة الا بالقدر الذي تلتزم فيه بالضوابط والحدود التي تقررها القواعد الأعلى[1]

٢- بما أنَّ الأمـة او الشـعب هما مـصـدر السلطة، وأن هذه الأمـة تمارس سلطتـهـا حـسبما يبينه الدستور فإن توزيع الوظائف على السلطات العامة في الدولة، يعني ان تقـوم كل سلطة بما يعـهـد اليـها من وظائف، ولا يجوز لها أن تفوّض غيرها للقـيـام بذلك. لأن كل سلطة من السلطات العـامـة في الدولة إنما تقـوم بأعمالها ووظائفـها ضمن الاخـتـصـاصـات التي قـامت الأمـة بتفويضها إياها بواسطة الدسـتور. وبما أن هذه السلطات تقوم بأعمالها كمفوضة من الأمة، فلا يجوز لها أن تفوضها الى غيرها، عملا بمبدأ الاختصاصات المفوضة لا تقبل التفويض[2]

فـالدستور حينما يبين لكل سلطة وظائفها والشـروط والاجراءات التي تمارس بها هذه الوظائف، يقـدِّر قـدرة وكـفـاءة كل سلطة بالقـيـام بوظائفـهـا حسب امكانياتها وقـدرتها. وبالتالي لا يجوز لأي من هذه السلطات تجاوز هذه التقديرات والحدود التي أخذها الدستور بعين الاعتبار. الا إذا سمح لها الدستوربذلك ونص صراحة على جواز القيام بتفويض بعض اختصاصاتها بشكل صريح كما جاء في دستور جمهورية مصر العربية الدائم عام ١٩٧١، الذي أجـاز للسلطة التشريعية تفويض بعض اختصاصاتها للسلطة التنفيذية وفق اجراءات وشروط خاصة[3].

---

(١) Burdeau, G.: droit constituionnel, et institutions politiques (ouv.cit).p. 74.

الدكتور طعيمة الجرف مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الادارة للقانون (المرجع السابق)، ص ٤٦

الدكتورثروت بدوي: النظام الدستوري العربي (المرجع السابق)، ص ٩٣.

(٢) الدكتور ابراهيم شيحا: المبادىء الدستورية العامة (المرجع السابق)، ص ١٧٩

(٣) اجـاز دسـتـورجمهـورية مصر العربية للسلطة التشريعية تفويض بعض اختصاصاتها للسلطة التنفيذية بشروط خاصة المادة (١٠٨) من دستور جمهورية مصر العربية الدائم تنص على انه «لرئيس الجـمـهـورية عند الضرورة وفي الاحـوال الاسـتـثنائيـة وبناء على تفويض من مجلس الشـعب باغلبية ثلثي أعضائه ان يصدر قرارات لها قوة القانون، ويجب ان يكون التفويض لمدة محدودة وان تبين فـيـه مـوضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها، ويجب عرض هذه القـرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض، فاذا لم تعرض او عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون».

أمّا الدساتير الأردنية وبشكل خاص الدستور الحالي فلم تجز مثل هذا التفويض وبالتالي لم يؤخذ بالتفويض التشريعي في الأردن ولا يجوز ذلك أصلا[١].

وأياً كان موقف الدساتير في هذا الاتجاه فان السمو الموضوعي للدستور هو الذي يؤكد على ضرورة ممارسة كل سلطة لاختصاصاتها ولا يجوز لها أن تفوض هذه الاختصاصات الى غيرها من السلطات. أما إذا أرادت تفويض بعض اختصاصاتها فيجب ان يتضمن الدستور نصا صريحا بذلك[٢].

ويجب أن نعود فنؤكد ثانية بأن السموّ الموضوعي للدستور ونتائجه لا يرتبان الآثار القانونية المطلوبة، ما لم يقترن السموّ الموضوعي بالسمو الشكلي الذي يتيح تنظيم الرقابة على دستورية القوانين ويوفر الضمانات الكفيلة باحترام القواعد الدستورية والدستور.

المطلب الثاني

السموّ الشكلي للدستور

La Suprematie Formelle de la Constitution

إذا كان السموّ الموضوعي للدستور يستند إلى مضمون القاعدة وجوهرها، تلك القاعدة المتصلة بأساس الجماعة وبنيانها الرئيسي، ولا يترتب عليه الا نتائج سياسية محضة، فان السموّ الشكلي يستند الى شكل القاعدة واجراءاتها. تلك القاعدة التي تتطلب اجراءات وشروطا خاصة لوضعها أو تعديلها، ويترتب عليها نتائج قانونية

---

(١) لمزيد من التفصيل راجع الدكتور عبد الحميد متولي القانون الدستوري والانظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ١٩٦
الدكتور ابراهيم شيحا: المبادىء الدستورية العامة (المرجع السابق)، ص ١٨٠
الدكتور بشار عبد الهادي: دراسات وابحاث في الإدارة العامة والقانون الاداري، دار الفرقان، عمان، ١٩٨٣، ص ٧٦.

(٢) لمزيد من التفصيل راجع الدكتور عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والانظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ١٩٦.
الدكتور ابراهيم شيحا: المبادىء الدستورية العامة (المرجع السابق)، ص ١٨٠.
الدكتور بشار عبد الهادي: دراسات وابحاث في الإدارة العامة والقانون الاداري، دار الفرقان، عمان، ١٩٨٣، ص ٧٦.

هامـة. ولهذا نكرر مـا أشرنا اليـه سـابقـاً من أنه إذا كـان السموّ الموضوعي يتحقق بالنسـبـة لجـمـيع القواعد الدستورية ـ ولا نقول الدستور خوفا من اللبس والخلط ـ مكتوبة كانت أو غير مكتوبة، جامدة أو مرنة، فان السموّ الشكلي لا يتحقق الا بالنسبة للدسـاتير المكتـوبة الجـامـدة التي تتطلب لتعديلها اجراءات اشدّ تعقيدا من الاجراءات المطلوبة لتـعـديل القوانين العادية، وبالتالي لا يتحقق السموّ الشكلي لأي دستور إلا إذا كان هذا الدستور من الدساتير الجامدة.

إذا فـجـمـود الدستور هو الذي يضفي على القواعد الدستورية سمواً وعلواً ويهيء لها مـركـزا خـاصا وأسمى بين القواعد القانونية المختلفة، فتحتل المكانة العليا في سلم التدرج الهرمي للنظام القانونى في الدولة(١).

وتبـعـا لذلك يمتد السموّ الشكلي للدستور إلى جميع القواعد وأنواعها ما دامت هذه القـواعـد واردة في وثيقة الدستور، بغض النظر عن موضوعها ومضمونها. وبالتالي لا تعـتبر اي قاعدة قانونية قاعدة دستورية مالم ترد في الوثيقة الدستورية ولو كانت في موضوعها ومضمونها كذلك(٢).

إذا واسـتناداً الى السـمـوّ الشكلي للدسـتور، يعتبر الشكل الذي تتبلور فيه القواعد القـانونيـة، المحـدد الرئيـسى الذي يعطي المكانة العليا في سلم التدرج الهرمي لمختلف القـواعـد القـانونيـة في الد ولة أياً كـان مـوضـوع هذه القواعد. لأن السموّ الشكلي لا يرتبط بمـوضـوع القواعد وانما بشكلها وبالاجراءات اللازمة لتعديلها. وعلى العكس لا تتـحـقق صفة السموّ وفقا لمعيار السموّ الشكلي للقواعد القانونية الصادرة من المشّرع العـادي ولو كـانت تعـالج موضوعات دستورية بطبيعتها، كالتي تتعلق بنظام الحكم والسلطات العامة وعلاقاتها ببعض. فالعبرة بشكل القاعدة القانونية لا بموضوعها(٣).

---

(١) لمزيد من التـفـصـيل راجع الدكـتـور طعـيـمـة الجـرف: القـانون الدستوري ومبادىء النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة (المرجع السابق)، ص ١٢٩.

(٢) هذه التـفـرقـة والتدرج في القواعد القانونية تبدو فقط كما ذكرت في الدساتير المكتوبة والجامدة. ولذلك فاننا نرى السير جننجز Sir Jennings يقول في معرض حديثه عن القوانين في بريطانيا:
There is no such clear distinction in Great Britain , the only of fundamental law is that parliament is supreme. strictly speaking. there fore, there is no constitutional law at all in Great Britain. Jernnigs; the law and the constitution .(op. cit). p. 64, 65.

(٣) الدكتور ثروت بدوي: النظام الدستوري العربي (المرجع السابق)، ص ٩٧.

أهمية التفرقة بين القوانين الدستورية والقوانين العاديّة

لقد تبيّن لنا أنّ القواعد الدستورية من الناحية الموضوعية ترتبط بطبيعة تلك القواعد وما تتضمنه من موضوعات متصلة بالبنيان الأساسي للدولة ونظام الحكم فيها. وان سموّ القواعد الدستورية من الناحية الشكلية يرتبط بورودها في الوثيقة الدستورية وما تتطلبه من إجراءات خاصة لا مكانية تعديلها، فتكون أكثر شدة وتعقيداً من الاجراءات المطلوبة لتعديل القوانين العاديّة. ولهذا فان القوانين الدستورية تختلف عن القوانين العادية من حيث الموضوع ومن حيث الشكل[1].

فمن حيث الموضوع يختلف مضمون القواعد الدستورية عن مضمون القواعد العاديّة في أنّ الاولى تبين نظام الحكم في الدولة والسلطات العامة فيها وتحدد اختصاصاتها وعلاقاتها ببعض وبالأفراد. أما القواعد العادية فهي التي لا تعالج مثل تلك الموضوعات الأساسية في الدولة، وانما تلك التي تتناول موضوعات أقل أهمية منها مثل قواعد البيع والايجار والرهن والموظفين وبعض العمال والتجارة والتنظيم الإداري والمالي وغيرها[2].

ومن حيث الشكل تختلف القواعد الدستورية عن القواعد العادية من حيث اجراءات تعديلها، حيث يتطلب الدستور الجامد إجراءات أكثر شدة وتعقيدا لتعديل القواعد الدستورية من تلك الاجراءات المطلوبة لتعديل القواعد العادية الأخرى.

هذه التفرقة بين القوانين الدستورية والقوانين العادية ترتب لنا النتائج التالية

---

(١) لم يعد هناك فصل واضح ما يمكن اعتباره دستوريا وما لا يمكن اعتباره كذلك، والسبب انتشار المذهب الاجتماعي وزيادة تدخل الدولة وكثرة الحقوق والحريات وتدد ضماناتها. لمزيد من التفصيل راجع بحثنا بعنوان : المذهب الاجتماعي وأثره على الحقوق والحريات العامة في كل من الدستور الأردني والدستورالمصري، سنشور في مجلة مؤتة للبحوث والدراسات العدد الأول، ١٩٨٦

(٢) ذهب راي الى القول بانه ورغم أن الوثيقة الد ـرية تمثل أهم مصدر للقوانين الدستورية في الدول التي تتبني نظام الدساتير المكتوبة، الا انه يوجد بعض الأحيان موضوعات تتعلق بالقوانين الاساسية Les lois organiques. تلك القوانين المتعلقة بنظام الحكم وبسلطاته الثلاث وبعض الحقوق والحريات هذه القواعد تتمتع بمكانة خاصة تتشابه فيها مع القواعد الدستورية رغم أن مصرها البرا ـريعية عادية. لمزيد من التفصيل راجع الدكتور رمزي الشاعر النظرية القا ـون الدستو ى (المرجع السابق)، ص ٢٠٣ وما بعدها.

١ ـ القواعد الدستورية لا تلغى ولا تعدل الا بقواعد دستورية أخرى.

يترتب على مبدأ سموّ الدستور اعتبار القواعد الدستورية أعلى مرتبة من القواعد العاديةالتي تضعها السلطة التشريعية. وتطبيقا لذلك فإنّ القواعد الدستورية لا يمكن الغاؤها أو تعديلها الا بقواعد دستورية أخرى، لأنها هي فقط التي تحتل نفس المكانة والدرجة. أما القواعد العادية فلا تستطيع تعديل اي قاعدة دستورية او الغاءها، لان القوانين العادية أقل مرتبة ودرجة.

إن هذه النتيجة تتم في الاحوال السلمية، أمّا حين تقوم الثورة وتنجح، فإنّ الدستور القائم يسقط من تلقاء نفسه وتنسخ أحكامه كما سنبينه فيما بعد(١).

٢ ـ القواعد العادية لا يجوز أن تتعارض مع القواعد الدستورية

إن عدم جواز تعارض القواعد العادية مع القواعد الدستورية نتيجة قانونية منطقية لمبدأ سموّ الدستور واحتلال القاعدة الدستورية للمكانة العليا في السلم الهرمي لتدرج القواعد القانونية، والا لفقد هذا المبدأ أهميته وانهار.

وبناء عليه لا يجوز للسلطة التشريعية ان تضع من القوانين ما يخالف الاحكام الدستورية وان هي فعلت ذلك صراحة أو ضمناً تحت ستار التنظيم فان عملها يعد خروجا عن مبدأ الشرعية وتحديا للقواعد الدستورية. الامر الذي يعرضها للبطلان سواء ورد ذلك صراحة في الدستور ام لم يرد(٣).

٣ ـ ثبات القواعد الدستورية

إنّ أهم ما يميز القواعد الدستورية على الصعيد التطبيقي هو ثباتها وعدم تعديلها

---

(١) الدكتور محمود حافظ: الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٢٩٤.

الدكتور ابراهيم شيحا: المبادىء الدستورية العامة (المرجع السابق)، ص ١٨٦.

الدكتور عادل الحياري: القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردنى (المرجع السابق)، ص ١٠٣.

(٢) وفي هذا تقول محكمة القضاء الاداري في مصر«ان الدستور فيما يشتمل عليه من نصوص وفيما ينطوي عليه من مبادىء هو القانون الاعلى الذي يسمو على جميع قوانين الدولة. فاذا تعارض قانون مع الدستور، وجب تطبيق احكام الدستور دون اعتداد بالقانون المخالف» مجموعة احكام محكمة القضاء الاداري ، السنة الثامنة، ص ٤٠٩.

باستمرار، لان ذلك يعني إستقراراً للنظام الدستوري وتحديدا لدور السلطات في الدولة وتأكيداً لحقوق الافراد وحرياتهم وتوضيحا لمراكزهم القانونية. هذا الاستقرار والتحديد والوضوح يزيد من تقدم الدولة بكافة انظمتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية [١].

ولعل ثبات القواعد الدستورية من أهم أهداف جمود الدستور واشتراطه لاجراءات وشروط خاصة لتعديل نصوصه واحكامه، تفوق في شدّتها وتعقيدها للاجراءات المطلوبة لتعديل القواعد العادية. لهذا فثبات القواعد الدستورية المترتب على سموّ الدستور لا يعني الثبات المطلق الذي لا يقبل التعديل النهائي وإنما يعني التعديل البطيء المتمشي مع طبيعة القاعدة الدستورية وما تتطلبه من إجراءات خاصة لتعديلها اجراءات تكفل لها الثبات والاستقرار والحماية من نزوات بعض الحكام[٢].

إعلانات حقوق الإنسان

وفي إطار الحديث عن سموّ الدستور والنتائج التي تترتب على هذا المبدأ والتي توضح العلاقة بين مختلف القواعد القانونية في الدولة وتدرجها مرتبة وقوة. لا بد لنا أن نتناول مصدراً هاماً من مصادر الشرعية الدولية والوطنية ألا وهو اعلانات الحقوق.

وأهم ما يدعونا الى تناول اعلانات الحقوق في هذا المقام هو انتشارها في العالم من جهة، وأهمية ما تتضمنه هذه الاعلانات من حقوق وحريات من جهة ثانية، والقيمة القانونية لهذه الاعلانات من جهة ثالثة.

١ - فمن جهة أولى شهد القرن السابع عشر عدة اعلانات إنجليزية أهمها ملتمس الحقوق Petition of rights عام ١٦٧٩ واعلان الحقوق Bill of rights عام ١٦٨٩. إلا أن الفقه الدستوري لم يول مثل هذه الاعلانات الأهمية الكافية بسبب

---

(١) الدكتور محمود حافظ: الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٢٩.

(٢) Burdeau,G/: droit constitutiommel et institutions politiques (ouv. cit), p. 77.
الدكتور عادل الحياري: القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردنى (المرجع السابق)، ص ٢٠٢.

اقليمية مثل تلك الاعلانات واهتماماتها بحقوق المواطن الانجليزي دون اهتماماتها بحقوق الانسان بشكل عام[١].

أما الاعـلانات التي أخـذت حـقـهـا من الاهتمام والدراسة القانونية والسياسية، فكانت تلك التي شـهـدها القـرن الثـامن عشر أهمها اعلان الاستقلال الامريكي Declaration of independence ١٧٧٦، واعلان حقوق الإنسان الفرنسي Declaration des droits de home et du citoyen الذي أصدرته الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩.

أما القـرن العشرين فـقـد شـهـد اعلانات متعددة ومختلفة تقرر حقوق الانسان وتنادي بحمايتها، أهمها الاعلان العالمي لحقوق الانسان Universal Declaration of rights الذي أصـدرته الجـمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ ١٠ كانون اول ١٩٤٨، والاتـفـاقـيـة الدولية للحقوق والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الصادرة عام ١٩٦٦ والتي دخلت حـيـز التنفـيذ عام ١٩٧٦، والاتـفـاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦ والتي دخلت حيز التنفيذ أيضاً عام ١٩٧٦ وغيرها كثير[٢].

٢- ومن جـهـة ثانيـة كـان مـبعث اهتمام العالم فقهاء وسياسين وحكام ومحكومين باعـلانات حـقـوق الإنسـان، هو مـا تضمنته هذه الاعلانات من حقوق وحريات للافـراد، وما حاولت توفيره من ضمانات، وما وجهته إلى الدول كافة من نداءات بضرورة الاهتمام بحـقـوق الإنسـان وحمايـتـهـا. بعـضـهـا موجز وبعضها جاء مـفـصـلا، بعـضـهـا دخل حـيز التنفيذ والبعض لم يدخل حتى الآن. حتى تلك

(١) لمزيد من التفصيل راجع:
Laferriere.Burdeau. G.; droit constituionnel, et institutions politiques (ouv,cit).p. 74
J:Manual de droit constitutionnel (ouv. cit),p.
الدكـتورة سعد الشرقاوي: النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، ١٩٧٦، ص ١٥٢.

(٢) من الدول العـربيـة التي صـدقت على هاتين الاتفـاقـيـتين مصر والعراق والأردن ولبنان واليمن الشمالي وسوريا وتونس، وللمزيد من الاتفاقيات انظر
International instruments relating to human rights. From Humman rights law jornal 1278. p. 1986 Strassbourg. HR

الاعلانات التي دخلت حيز التنفيذ منها ما طبقته بعض الدول وأذعنت لأحكامه، ومنها ما وضع جانبا دون اهتمام. الأمر الذي دعا الفقه في النهاية إلى بحث جوانب متعددة لهذه الاعلانات أهمها القيمة القانونية لهذه الاعلانات.

القيمة القانونية لاعلانات الحقوق

اختلف فقهاء القانون حول القيمة القانونية لاعلانات الحقوق اختلافاً ظاهراً، وتعددت الآراء في ذلك فمنهم من رأى أن مرتبة اعلانات الحقوق أعلى درجة من القواعد الدستورية، بينما ذهب البعض الآخر إلى انكار أي قيمة قانونية لهذه الاعلانات. أما الرأي الثالث فقد تبنى موقفاً وسطاً بين الرأيين الأول والثانى فاعترف لاعلانات الحقوق بالقيمة القانونية التي تعادل قيمة القواعد الدستورية.

- الرأي الأول كان متعاطفاً جدا مع اعلانات حقوق الإنسان إلى الحد الذي أعطى فيه تلك الاعلانات قيمة قانونية تعلو القواعد الدستورية في الدولة[1].

هذا وبالرغم مما يحسب لهذا الرأي من مزايا تدور حول تعاطفه من حقوق الإنسان وحث الأنظمة السياسية بضرورة التقيد بما تنص عليه اعلانات حقوق الإنسان، إلا أن هذا الرأي يبقى نظرياً وعاطفياً أكثر منه واقعيا وقانونياً.

- الرأي الثانى كان متنكراً لاي قيمة قانونية لاعلانات الحقوق. لأن هذه الاعلانات كما يراها هذا الرأي ليست سوى نصوص فلسفية مجردة من أي قيمة قانونية. ان هذه النصوص قد تلهم المشرع، ولكن القاضي غير ملزم بتطبيق نصوصها لأنها تتمتع بصفة الالزام التي تتمتع بها القواعد الدستورية أو العادية[2].

- أما الرأي الثالث، فيرى أن لاعلانات حقوق الانسان قوة النصوص الدستورية. وهو رأي وسط بين الرأيين السابقين.

---

(١) من اهم انصار هذا الراي الفقيه الفرنسي Duguit الذي قسّم القواعد القانونية الى ثلاث درجات. تاتي في الدرجة الاولى القواعد التي تتضمنها اعلانات الحقوق، ثم في الدرجة الثانية ياتى القواعد الدستورية، ثم في الدرجة الثالثة القوانين العادية.

nelle.trois categories de lois hierachisant. les declarations des droits , les constitution et les lois ordinaires.

(٢) أشار اليه الدكتور ابراهيم شيحا: المبادىء الدستورية العامة (المرجع السابق)، ص١٩٢.

لقد أورد هذا الرأي حججاً مقنعة لما يراه، ولكنها حجج وتبريرات تدور أغلبها حول مقدمات الدساتير وليس اعلانات الحقوق. فالفقيهان الفرنسيان أندريه هوريو وجان جيكول Hauriou et Giquel يدافعان عن رأيهما ويبرهنان على صحة ما يران في هذا الشأن. ولكنهما يشيران إلى مقدمات الدساتير أكثر من اشارتهما إلى اعلانات الحقوق. هذا من جهة[1].

ومن جهة أخرى عندما تقرر الدساتير اعتبار الاعلانات جزءاً منها فإن المصدر الرسمي للقاعدة الملزمة تصبح بعد ذلك هي الدساتير وليس الاعلانات. بمعنى آخر إننا أمكننا القول بأن اعلانات الحقوق يمكن أن تكون مصدراً مادياً للنصوص القانونية. فإن الدساتير التي تشير اليها وتتبناها تبقى هي المصدر الرسمي للالزام وتأخذ القاعدة القانونية صفتها وقوتها من الدستور وليس من الاعلان. باعتبار أن هذه القواعد جزء لا يتجزأ من الدستور Unepartie integrante des status Consi-tiuions[2]

أما التعديلات الدستورية التي أضيفت للدستور الامريكي والتي أشار اليها الاستاذان هوريو Hauriou وجيكول Giquel في سياق دفاعهما عن مبدأ مساواة اعلانات الحقوق بالنصوص الدستورية، فاننا نستطيع القول بأن هذه التعديلات هي جزء من الدستور الامريكي وتأخذ نفس ما يتمتع به ذلك الدستور من سموٌ.

وفي رأينا أنّ القيمة القانونية لاعلانات الحقوق ومرتبتها انما تحدد بناء على عدة معايير وثوابت. فقد يكون السبب دستورياً حين يعتبر الدستور ماتتضمنه هذه الاعلانات جزءاً لا يتجزء منه، كما أشار إلى ذلك الدستوران الفرنسيان ١٩٤٦ و ١٩٥٨ في مقدمتها. وقد يكون السبب دستورياً اجرئياً عندما يعطي الستور بعض السلطات في الدولة الحق باتباع إجراءات معينة للتصديق على هذه الاعلانات أو

---

(١) لمزيد من التفصيل حول القيمة القانونية لاعلانات حقوق الانسان راجع الطبعة الاخيرة لمؤلف الاستاذ بيردو عام ١٩٨٤.

Burdeau.G.: Manuel de droit constitutionnel et institutions politiques. L.G.D.J.

Giquel. J. et Hauriou. A.: drot constitutionnel et institutions. Edition (1) MONTCHRES-TIEN 1985.P153

(٢) انظر خطاب جلالة الملك الحسين في المؤتمر الوطني لاقرار مشروع الميثاق الوطني الأردني. قصر الثقافة ٩ حزيران ١٩٩١، جريدة الرأي ، عدد ٧٦١٩ تاريخ ١٠ حزيران ١٩٩١.

الاتفـاقـيـات. فأي سلطة تعطى الحق في التـصـديق على هذه الاعلانات انما هي التي تضفي عليها الوصف القانوني وترتب لها القيمة القانونية التي تستحقها.

وبالتالي فان جميع اعلانات الحقوق والمواثيق التي لا تقترن باجراء مشروع ومحدد دستوريا، يعطيها مرتبتها القانونية كجزء من النصوص الدستورية ذاتها، تبقى مجرد قـاعـدة فكرية مـعنوية قـد تلتـزم بها السلطات العامة أو لا تلتزم، بينما الدستور هو القاعدة القانونية التي تلتزم بها السلطات العامة في كل تصرفاتها واعمالها[1].

المبحث الثاني

الرقابة على دستورية القوانين

إن احـتلال القواعد الدستورية المكانة العليا في سلم التدرج الهرمي للنظام القانوني والذي سـمي بمـبـدأ سـمـوّ الدسـتـور، غـدا من المبـادىء المقررة في النظم القانونية الديمـقـراطيـة. وبالتالي فان هذه القواعد الدستورية تسموّ على ما عداها من قوانين أو قـرارات تتـخـذها السلطات العـامـة في الدولة، وبشكل خـاص القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية.

ومـبـدأ سـمـوّ الدسـتـور بالاضافة إلى انه مبدأ قانوني مسلم به سواء نص عليه الدستور ام لم ينص، فانه مبدأ منطقي يتمشى مع طبيعة القوانين الدستورية[2].

---

(١) فعلى سبيل المثال ينص الدستورالفرنسي لعام ١٩٥٨ في مقدمته على ان «الشعب الفرنسي متمسك بحـقـوق الانسـان ومبادىء السيادة الوطنية بالصورة التي حددت بها في اعلان ١٧٨٩ والتي أكدتها واكملتها مقدمة دستور ١٩٤٦.

le peuple francais proclame solennellement son attachment aux droit de l'homme et aut principes. de la souverainete national teis qu'il ont ete definis par la declaration de1789 conprimee et completee par lepreambule de la constitution de1964.

وهو نفس النص الذي أورده دسـتورجمهورية السنغال لعام ١٩٦٠ في ديبـاجته ولكنه اضاف كذلك اعلان حقوق الانسان الصادر في ١٠ كانون الأول ١٩٤٨.

Giquel et Hauriou: droit constitutionnel et institutions politiques (ouv.cit). p.154.

(٢) وفي هذا تقـول محكمـة العـدل العليـا «لان شرط عـدم مخالفـة القانون للدستور موجود بداهة وضمنا في اي قـانون سواء كان قانونا مؤقتا أو قانونا دائمًا». عدل عليا ٧٤/٤٠. مجلة نقابة المحامين . عدد ٥ و ٦ سنة ٢٢، ص ٥٨٨.

فالدستور الذي ينشيء السلطات في الدولة ويحدد اختصاصاتها والشروط اللازمة لممارسة هذه الاختصاصات، فإنه هو الذي ينشيء السلطة التشريعية ويبين كيفية تشكيلها وشروط صحة انعقادها والقواعد التي يجب ان تطبقها والحدود التي لا يجوز لها أن تتعداها، وأن هذه السلطة اي التشريعية ملزمة باحترام القواعد الدستورية وعدم مخالفتها أو الخروج عليها، فإن هي فعلت ذلك كان التشريع صحيحا.

والمقصود بصحة التشريع أن يكون التشريع العادي سليمًا من الناحية الشكلية وكذلك من الناحية الموضوعية.

ويكون التشريع صحيحا من الناحية الشكلية إذا صدر وفقا للشروط والاجراءات المقررة في الدستور. فالدستور هو الذي يبين السلطة المختصة بوضع القواعد العادية وإقرارها واصدارها ونشرها، فان لم يستوف التشريع هذه الاجراءات والشروط كان باطلا. كما يكون التشريع صحيحا من الناحية الموضوعية إذا صدر التشريع موافقاً لاحكام الدستور نصاً وروحاً. فان خالف التشريع العادي احكام الدستور اعتبر باطلا وغير دستوري[١].

لقد نصّت بعض الدساتير على بطلان القوانين التي تصدر مخالفة لاحكام الدستور. إلا أنّ عدم ورود نص في الدستور يقرر بطلان القانون المخالف للدستور، لا يؤثر في بطلان ذلك القانون لأن البطلان نتيجة حتمية لجمود الدستور وسموه[٢].

---

(١) يذهب بعض الفقه الى قصر الحديث في الرقابة على دستورية القوانين على مخالفة التشريع للدستور مخالفة موضوعية لان القانون العادي الذي لا يستوفي الشروط والاجراءات الشكلية التي يتطلبها الدستورلا يكون قانوناً بالمعنى الصحيح لأنه ولد ميتا، وبالتالي يلزم القاضي بعدم تطبيقه. انظر الدكتور سليمان الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوي (المرجع السابق)، ص ٣٧٧. الدكتور طعيمة الجرف: القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١٤٢.
الدكتور محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١٠٣
الدكتور ابراهيم شيحا: المبادىء الدستورية العامة (المرجع السابق)، ص ٢٠٧.
الدكتور كمال الغالي: مبادىء القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ١٥٣.

(٢) من النصوص الفريدة في بعض الدساتير ما أورده القانون الأساسي لجمهورية المانيا الاتحادية حيث جاء في المادة (١٣٩) منه على أن « النصوص التشريعية الصادرة بشأن تحرير الشعب الالمانى من مذهب الاشتراكية الوطنية ومن الروح العسكرية لا تتأثر باحكام هذا الدستور». الموسوعة العربية للدساتير العالمية، ص ٦٧١.

إنّ مسالة دستورية القوانين لا تثار الا في ظل الدساتير الجامدة. أما حيث نكون في ظل دستور مرن، فلا تثار هذه المسالة لان الدستور المرن يتساوي في اجراءات تعديله مع القوانين العادية سواء بسواء. ولهذا لا تخضع القوانين التي يصدرها البرلمان الانجليزي لبحث دستورية القوانين[١].

وإذا كان من المسلم به أن القانون الذي يتعارض مع أحكام الدستور يعتبر باطلا، فإن السؤال الذي يفرض نفسه في هذا المقام هو: من هذه الجهة التي يحق لها الحكم ببطلان قانون ما جاء مخالفا للدستور أو جاء متفقا معه؟ وما هي الإجراءات التي تتخذ في ذلك وأثر ذلك القرار أو الحكم؟

بداية نقول أن الأنظمة الدستورية المتعددة اختلفت فيما تضمنته من اجابات وحلول ولكنها في النهاية تتجمع في نظامين رئيسين للرقابة على دستورية القوانين.

النظام الأول : وهو ما يعرف بالرقابة السياسية[٢].

النظام الثاني : وهو ما يعرف بالرقابة القضائية.

وبناء على ذلك سنخصص لكل نظام من هذه الأنظمة مطلبا مستقلاً، بالاضافة إلى مطلب ثالث نخصصه للرقابة على دستورية القوانين في الأردن.

المطلب الأول

الرقابة السياسية على دستورية القوانين

Controle Po LitiUE

يتميز أسلوب الرقابة السياسية على دستورية القوانين بأنه أسلوب وقائي preventif يسبق صدور القانون، تتولاه هيئة سياسية محددة للتأكد من مطابقة القانون لاحكام الدستور والحيلولة دون صدور الأول إذا كان مخالفا للثانى[٣].

---

(١) الدكتور على الباز: الرقابة على دستورية القوانين في مصر، دراسة مقارنة، دار الجامعات المصرية، الاسكندرية، ١٩٨٢، ص ٤٢.

(٢) يفضل البعض تسمية هذا النوع من الرقابة بالرقابة اللاقضائية على دستورية القوانين. انظر الدكتور منذر الشاوي: القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٥٧.

(٣) لمزيد من التفصيل راجع: =

ولما كان المجلس الدستوري في فرنسا يمثل التطبيق الحقيقي لهذا النوع من الرقابة في الوقت الحاضر فاننا سنجعله محل دراستنا لهذا المطلب[1].

المجلس الدستوري :

تبنّى الدستور الفرنسي الحالي الصادر عام ١٩٥٨ أسلوب الرقابة السياسية السابقة على صدور القانون وعهد بها إلى المجلس الدستوري.

تشكيل المجلس الدستوري:

نصّت المادة (٥٦) من الدستور الفرنسي الحالي على كيفية تشكيل المجلس الدستوري وبينت أنه يتكون من نوعين من الأعضاء.

١- أعضاء معينون بحكم الدستور ولمدى الحياة، وهم رؤساء الجمهورية السابقون. والحكمة من تعيينهم هي للاستفادة من خبراتهم السياسية التي اكتسبوها خلال فترة حكمهم[2].

٢- تسعة اعضاء آخرون مدة عضويتهم في المجلس الدستوري ٩ سنوات غير قابلة

Giequel et Hauriou: droit constitutionnel et institutions politiques (ouv. cit).p.921.
Burdeau: droit constitutionnel et institutions politiques (ouv. cit).p.112.
الدكتور علي السيد الباز الرقابة على دستورية القوانين في مصر (المرجع السابق)،ص ٤٩ وما بعدها.
الدكتور ابراهيم شيحا: المبادىء الدستورية العامة (المرجع السابق)، ص ٢٠٩ وما بعدها.

(١) لقد أخذت فرنسا بأسلوب الرقابة السياسية CONTROLE POLITIQUE منذ دستور ١٧٩٩ حيث أنشيء المجلس الحامي للدستور. والذي أخذ به دستور ١٨٥٢ بزيادة لاختصاصاته والذي ما لبث أن تحول الى لجنة دستورية COMTE CONSTITUTIONNEL مكونة من رئيس الجمهورية رئيسا وعضوية رئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الدولة وسبعة اعضاء تختارهم الجمعية الوطنية من غير اعضائها، وثلاثة اعضاء يختارهم مجلس الدولة من غير اعضائه وهو نفس الأسلوب الذي أخذ به دستور١٩٤٦. لمزيد من التفصيل راجع : الدكتور أحمد كمال أبو المجد. الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الامريكية والاقليم المصري (المرجع السابق)، ص ٥٠ وما بعدها.
ومن الدساتير التي أخذت بالرقابة السياسية: الدستور البلغاري لعام ١٩٤٧، والدستور اليوغسلافي لعام ١٩٤٦، ودستورالصين الشعبية ١٩٥٤، والدستور التشيكوسلوفاكي لعام ١٠٦٠. ودستور المانيا الديمقراطي لعام ١٩٤٩و ١٩٦٨، ودستور الاتحاد السوفياتي لعام ١٩٧٧.

(٢) وتجدر بنا الاشارة الى ان أحداً من الأعضاء الدائمين (رؤساء الجمهورية السابقين) لم يشترك حتى الآن في المجلس الدستوري
Hauriou et Giquel: droit constitutionnel et institutions politiques (ouv.cit).p.926

للتجديد، ثلاثة منهم يعينهم رئيس الجمهورية، وثلاثة يعينهم رئيس الجمعية الوطنية، وثلاثة يعينهم رئيس مجلس الشيوخ ويجري تجديد ثلث الأعضاء كل ثلاث سنوات.

أما رئيس المجلس فيتم اختياره من قبل رئيس الجمهورية من بين أعضاء المجلس وله صوت مرجّح عند تساوي الأصوات[1].

اختصاصات المجلس الدستوري :

يختص المجلس الدستوري بالرقابة على دستورية القوانين اضافة إلى الاختصاصات الأخرى التي حددها الدستور [2]. ورقابة الجلس الدستوري على دستورية القوانين هي رقابة سياسية وقائية سابقة على اصدار هذه القوانين. وهي حسب نص المادة (٦١) نوعان:

رقابة وجوبية (Le Controle Obligatoire)

وهي التي تفرضها الفقرة الاولى من المادة (٦١) على القوانين الأساسية واللوائح الخاصة بالمجالس البرلمانية. هذه اللوائح لا يجوز اصدارها قبل عرضها على المجلس الدستوري واقراره له .

رقابة جوازّية (Le Controle Facultatif)

وهي التي تبينها الفقرة الثانية من المادة (٦١) والخاصة بما يراه رئيس

(١) هذا وبين الفقيهان الفرنسيان هوريو وجيكول في مؤلفهما الحديث ان نشاط المجلس الدستوري وفاعليته يعتمدان الى حد كبير على رئيسه الذي أصبح منذ عام ١٩٨٣ يخصص له جهاز مميز من المستشارين والموظفين المرتبطين به ارتباطاً مباشراً.
Giquel et Hauroiu,: droit constitutionnel et instions politiques (ouv. cit).p.926.
Burdeau: Manuel de droit constiltionnel et institutions politiques (ouv. cit).p.117.

(٢) من هذه الاختصاصات
١- الاشراف على سلامة اجراءات انتخاب رئيس الجمهورية وفحص الطعون واعلان نتائج الاقتراع.
٢- الفصل في منازعات صحة انتخاب النواب والشيوخ.
٣- الاشراف على صحة عمليات الاستفتاء واعلان نتائجه.

الجـمـهـورية أو رئيس الوزراء أو رئيس الجـمعية الوطنية أو رئيس مجلس الشيوخ ضروريا من مشروعات قوانين لتقرير دستوريتها[١].

وفي كلتـا الحـالتين ـ الرقـابة الوجـوبية والجوازية ـ يجب على المجلس الدستوري ابداء رأيه في مـدة أقصاها شهر. بل للحكومة وفي حالة الاستعجال أن تطلب قصرهذه المدة إلى ثمانية أيام.

وفي كل الاحوال فان النص القانونى الذي يقرر المجلس الدستوري عدم دستوريته، لا يجوز اصـداره أو تطبـيقه. وتكون قرارات المجلس الدستوري قطعية لا تقبل الطعن بأي وجه من أوجه الطعن وملزمة لجميع السلطات العامة[٢].

تقدير الرقابة السياسية بشكل عام ودور المجلس الدستوري بشكل خاص:

تتـميز الرقابة السياسية بمزايا دفعت بعض الفقه إلى استحسانها وبعض الدساتير إلى تبنيـهـا. ولكن غـالبية الفقه انتقدها انتقادا شديداً ودعا من تبناها من الدساتير إلى تركها والأخذ بأسلوب آخر من الرقابة.

أمّا المزايا التي تتميز بها الرقابة السياسية فهي :

١- تتم الرقـابة السـيـاسـيـة قـبل صـدور القانون وصـيرورته نافذا، ولهذا سميت بالرقابة الوقائية. هذا الأسلوب يمنع صدور أي قانون مخالف للدستور. وبالتالي تبـدو هذه الرقـابة أكـثر فاعلية وفائدة من الرقابة اللاحقة التي تشـغل الكثير من

---

(١) بل انه وبمقتضى التعديل الدستوري لعام ١٩٧٤ اعطي هذا الحق الى ٦٠ عـضواً سواء كانوا في الجمعية الوطنية او مجلس الشيوخ.

Hauriou et Giquel : droit constitutionnel et institutions politiques (ouv. cit). p.926.

Burdeau: droit Constitutionnel et institutions politiques (ouv. cit).p.122.

Debbasch, et Pontier, et Bourdon, et Ricci: droit constitutionnel et institutions politiques (ouv. cit).p.517.

الدكتور علي السيد الباز: الرقابة على دستورية القوانين في مصر (المرجع السابق). ص ٧٦

(٢) المواد ٦٢ و ٦٣ من الدستور الفرنسي الحالي ١٩٥٨. ولمزيد من التفصيل راجع

Burdeau, G.: Manuel de droit constitutionnel et institutions politques. (ouv. cit).p.125.

الدكتـور محمود حافظ: الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق). ص ٢٩٦.

الأجـهزة القضائية وتؤخر مسيرة العدالة في كثير من الاحيان. ولذلك فإن الرقابة السياسية الوقائية تنسجم وتتمشى مع المبدأ «الوقاية خير من العلاج»[1].

٢- إذا كـانت الرقـابة على دستورية القوانين رقابة قانونية من حيث موضوعها فهي رقـابة سياسية من حيث آثارها. ونظراً للمكانة العليا التي تكتسبها الجهة ا لمنوط بها الرقـابة السـيـاسـيـة على دسـتورية القوانين، فإن تأثيرها على عمل السلطة التشريعـيـة يكون كـبيراً وموجها لها وفق أحكام الدستور، وما يتلاءم ومصلحة البلاد التي تقدرها هيئة سياسية معينة[2].

ومع هذه المزايا التي قـيلت في الرقابة السياسية، فقد تعرضت لكثير من الانتقادات منهـا مـا وجّه لطبـيـعـة هذا النوع من الرقابة بشكل عام، وبعضـها وجّه إلى المجلس الدستوري بشكل خاص.

أولا: الانتقادات التي وجهت للرقابة السياسية بوجه عام

١- إن الرقابة على دستورية القوانين وان كان لها بعض الآثار السياسية فان طبيعتها بشكل أسـاسي تبـقى قانونية، وموضوعها عمل قانوني يتطلب مؤهلات وكفاءات قـانونيـة خـاصة فيمن يتولاها، حتى يستطيع الوقوف على مدى موافقة القوانين لاحكام الدستور نصا وروحاً.

وبناء عليـه فـلا يجوز منح سلطة الرقابة على دستورية القوانين لهيئة ذات طابع سـياسي محض، لان مثل هذا الجهاز بحكم تكوينه سيعمل على تغليب الاعتبارات السياسية على الاعتبارات القانونية[2].

---

(١) الدكتور ثروت بدوي: النظام الدستوري العربي (المرجع السابق)، ص ١١٨.
الدكتور ابراهيم شيحا: المبادىء الدستورية العامة (المرجع السابق)، ص ٢٢٨.
الدكتور علي السيد الباز: الرقابة على دستور القوانين في مصر (المرجع السابق)، ص ٩٨.
Burdeau, G.: droit contitutionnel et institutions politiques (ouv. cit).p. 124.

(٢) الدكتور كمال الغالي: مبادىء القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ١٥٤.
الدكتور علي السيد الباز: الرقابة على دستورية القوانين في مصر(المرجع السابق)، ص٩٨.

(٣) الدكتـور طعيمة الجرف: القانون الدستوري ومبادىء النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة (المرجع السابق)، ص ١٤٦. الدكتور ابراهيم شيحا: المبادىء الدستورية العامة (المرجع السابق)، ص ٢٢٩.

٢- إن إسناد مهمة الرقابة السياسية إلى هيئة سياسية يمكن أن يخضع إلى نزوات سياسية وأهواء متأثرة بمصالح وتيارات سياسية وحزبية مما يعرض هذه الرقابة إلى الفشل. لأن من أهداف الرقابة على دستورية القوانين ضمان احترام الدستور ومنع انحراف السلطة التشريعية بسبب تأثرها بالتيارات السياسية والحزبية. فكأننا في الرقابة السياسية نضع حدا لانحراف السلطة التشريعية ونفتح المجال للهيئة السياسية التى تتولى الرقابة على السلطة التشريعية.

٣- إن أهم ما يجب أن تتميز به الجهة التي تتولى الرقابة على دستورية القوانين هو الحرية والاستقلال . وهذا أمر مستبعد فيما لو تولت هذه المهمة هيئة سياسية أياً كان أسلوب تشكيلها. فإذا تم تشكيل الهيئة السياسية عن طريق البرلمان (من أعضائه أو بواسطته) فان الرقابة تكون ذاتية أو شبه ذاتية فتأتى صوتاً معبرا تماماً عما تعبر عنه السلطة التشريعية أو متأثرة بها إلى حد كبير، وتكون كما يقال ـ تحت رحمتها ـ مثل ذلك كما جرى للجنة الدستورية في ظل دستور فرنسا لعام ١٩٤٦(١).

وإذا تم تشكيل الهيئة بواسطة السلطة التنفيذية فإن هذه الهيئة تبقى تابعة وخاضعة للسلطة التنفيذية، بسبب شعورها بأنها مدينة لها في تشكيلها والقيام بواجبها، مما يخلق إنطباعاً سلبياً لدى البرلمان في تعامله معها وحدوث أزمة مستمرة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية مما يؤدي إلى عدم الاستقرار السياسي في الدولة(٢).

وإذا تم تشكيل الهيئة بواسطة الشعب عن طريق الانتخاب المباشر فان هذا الوضع سيؤدي إلى شعور فوقي لدى هيئة الرقابة التي تحاول الهيمنة على بقية السلطات مما يؤدي إلى نزاع مستمر مع هذه السلطات(٣).

---

(١) الدكتور رمزي الشاعر: النظرية العامة للدستور (المرجع ا لسابق)، ص ٥٤٢.
الدكتور علي السيد الباز: الرقابة على دستورية القوانين في مصر (المرجع السابق)، ص ٩٩ و ١٠٠.

(٢) الدكتور أحمد كمال أبو المجد: الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الامريكية والأقليم المصري (المرجع السابق)، ص ٥٧٦.

(٣) Burddeau, G.: Manuel de droit constitutionnel et institutions politiques (ouv. cit), p. 125

٤- يؤدي أسلوب الرقابة السياسية إلى حرمان الافراد من حق الطعن بعدم دستورية القوانين امام جهة محايدة ومستقلة. الأمر الذي يقلل من ضمانات احترام الدستور وبشكل خاص الحقوق والحريات الفردية الواردة فيه .

ثانيا: الانتقادات التي وجهت إلى المجلس الدستوري بشكل خاص

١- من حيث تشكيل المجلس : إن صفة التعيين لاعضاء المجلس وغلبة الصفة السياسية فيهم يؤدي إلى عدم تحقق الاستقلال الكافي لتقرير المدة اللازمة لأداء المجلس لمهمته الرقابية(١).

٢- من حيث الاختصاصات : إن طبيعة اختصاصات المجلس واجراءات عمله تحرمان الأفراد من حق اللجوء إلى المجلس للطعن بعدم دستورية أي مشروع قانون. بل أن المجلس نفسه لا يستطيع النظر من تلقاء نفسه في عدم دستورية القوانين. فبالاضافة إلى الرقابة الوجوبية التي يمارسها المجلس على دستورية القوانين الأساسية ولوائح المجالس البرلمانية، لا يمارس المجلس الرقابة الجوازية الا بناء علي رغبة رئيس الجمهورية أو الوزير الأول (رئيس الوزراء) أو رئيس الجمعية الوطنية أو رئيس مجلس الشيوخ، وأخيراً بموجب التعديل الدستوري لعام ١٩٧٤ اعطى هذا الحق إلى (٦٠) عضواً في كل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ(٢).

٣- وأخيراً انتقد دور المجلس الدستوري بسبب استثناء مشروعات القوانين التي يوافق عليها الشعب باستفتاء عام من هذا المجلس. هذا الاستثناء كما يقول الفقهاء الفرنسيون قد يخرج بعض القوانين المقيدة لحقوق وحريات الافراد من رقابة المجلس لمجرد موافقة أفراد الشعب السياسي عليها دون أن يشعروا بخطورة ما قاموا به(٣).

---

(١) Giquel et Hauriou: droit constitutionnel et institutions politiques (ouv, cit).p.925.
الدكتور نوري لطيف: القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق (المرجع السابق)، ص ٢١٢.

(٢) الدكتور علي السيد الباز: الرقابة على دستورية القوانين في مصر (المرجع السابق)، ص ٧٩.
Burdeau, G.: droit constitutionnel et institutions politiques (ouv, cit),p.123.

(٣) انظر : Giquel et Hauriou: droit constitutionnel et institutins politiques (ouv, cit).p.926.

هذا وبمقارنة ما تمتاز به الرقابة السياسية والمجلس الدستوري من مزايا وما يؤخذ عليها من انتقادات، فإننا نعتقد بأن الفقهاء الفرنسيين وغيرهم ما زالوا على أمل تبنّي فرنسا لنظام الرقابة القضائية على دستورية القوانين في المستقبل.

ولكن ومع كل ماذكر يجب أن ننبه وباستمرار بأن كثيراً من الانتقادات التي توجه إلى نظام أو تجربة معينة إنما تتأثر بظروف متعددة تحيط بالموضوع محل التقييم، وهذا ما حدث فعلا في فرنسا. فالظروف المحيطة بنشأة الرقابة السياسية وتطورها في فرنسا أثرت تأثيراً كبيراً في تقييم هذا النوع من الرقابة .

فالحكم الدكتاتوري لنابليون الأول ونابليون الثالث وعدم الاستقرار السياسي الذي عاصر هذين العهدين، وما تلاهما من ظروف خاصة في ظل الجمهورية الرابعة وهيمنة السلطة التنفيذية، كل ذلك خلق انطباعا سلبياً لدى العامة والخاصة في فرنسا تجاه الرقابة السياسية، خاصة بعدها عن مبدأيْ الحيدة والاستقلال اللذين يجب في أن تتميز بهما كل رقابة (١). وعلى ذلك فان الظروف غالباً ما يكون لها ناتج سلبي أو ايجابي على أي ظاهرة معينة فتؤثر بها نجاحاً أو فشلاً .

أما فيما يتعلق بانعدام الخلفية القانونية لدى أعضاء جهاز الرقابة السياسية، فهذا تعميم ليس في محله لأن الجهات التي تتولى تعيين اعضاء هذا الجهاز (المجلس الدستوري في فرنسا) تأخذ هذا الأمر بعين الاعتبار وتوليه أهمية تتناسب وطبيعة العمل الذي تؤديه هذه الرقابة، ناهيك عمّا يتوفر لرئيس المجلس الدستوري من امكانيات كبيرة في مجال الاستشارات القانونية التي يقدمها له المستشارون والنواب لمكتبه منذ عام ١٩٨٢ (٢). خاصة إذا ما اتفقنا مع الرأي القائل بأن الرقابة السياسية أو الوقائية هي رقابة على مشروعات القوانين وليس على دستورية القوانين(٣).

Burdeaum G,: Droit constitutionnel et institutions politiques (ouv. cit).p.123.

Debbasch et pontier et Bourdan et Ricci: droit constitutionnel et institutions politiques (ouv. cit).p.533.

(١) انظر الدكتور علي السيد الباز: الرقابة على دستورية القوانين (المرجع السابق)، ص ١٠٥ .

(٢) لمزيد من التفاصيل راجع :

Giquel et Hauriou: droit constitutionnel et institutions politiques (ouv. cit),p.926.

(٣) الدكتور علي السيد الباز: الرقابة على دستورية القوانين في مصر (المرجع السابق)، ص ١١٦ .

المطلب الثاني

الرقابة القضائية على دستورية القوانين

لقد بيناً أن العلاقة بين الرقابة على دستورية القوانين والآثار السياسية التي تترتب عليها لا تغير من الطبيعة القانوينة لهذا العمل . فالرقابة على دستورية القوانين هي بشكل أساسي عمل قانونى يهدف إلى التأكد من تطابق القانون مع أحكام الدستور، والتعرف عمّا إذا كانت السلطة التشريعية قد إلتزمت حدود إختصاصاتها أو تجاوزتها[1].

ونظراً لما تتمتع به السلطة القضائية من مؤهلات قانونية وما تمتاز به من ضمانات الحيدة والاستقلال والثقة المتبادلة بينها وبين الأفراد، وما تحمله من رغبة شديدة في تأكيد احترام الدستور وتغليب الأسمى من القواعد، فإن هذه السلطة - أي السلطة القضائية - هي خير من يقوم بدور الرقابة على دستورية القوانين[2].

هذا ولم تتفق الدول التي أخذت بنظام الرقابة القضائية على دستورية القوانين على أسلوب واحد، بل تعددت هذه الأساليب وتنوعت. إلا أنه يمكن تقسيمها تبعا للآثار المترتبة على هذه الرقابة إلى نوعين رئيسين هما

النوع الأول - رقابة الالغاء.

والنوع الثانى - رقابة الامتناع.

أولاً - رقابة الالغاء :

يقصد برقابة الالغاء أو كما تسمى أحياناً بالرقابة عن طريق الدعوى الأصلية Controle Par Void' action قيام صاحب الشأن الذي يمكن أن يتضرر من القانون بالطعن به أمام المحكمة المختصة ابتداء ودون ان ينتظر تطبيق القانون عليه طالبا من

---

(١) الدكتور ثروت بدوي: النظام الدستوري العربي (المرجع السابق)، ص ١٢٨.
الدكتور رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٤٥٤.

(٢) لم نستعمل هنا اصطلاح الرقابة اللاحقة على صدور القوانين، لان الرقابة اللاحقة قد تكون رقابة سياسية كما أخذ بها الدستور الجزائري السابق والدستور التشيكوسلوفاكي: الدكتور علي السيد الباز: (المرجع السابق)، ص ١١٦.
Gicquel et Hauriou: droit constitutionnel et institutions politiques (ouv. cot).p.295.

تلك المحكمــة الحكم بالغاء ذلك القانون لمخالفته احكام الدستور(١). فإذا تبيّن للمحكمة المختــصــة بالرقـابة على دســتـورية القـوانين صحة ما يدعيه الطاعن قامت بالغائه. وأعدمته من الوجود. أما إذا تبين للمحكمة غير ذلك فانها تقضي برفض الدعوى ويبقى القانون مطبقاً وساري المفعول.

لهذا فان رقابة الالغاء عن طريق الدعوى الأصلية تفترض أن هناك قانونا قد صدر وأصــبح نافـذا أو مطبقاً على الأشخاص وان تطبيق هذا القانون سيلحق ضرراً بهم إذا لم يهاجموه ويطعنوا بصــحته استقلالا عن أي نزاع آخر(٢).

وبالرغم مما توصف به الدعــوى الأصليــة لالغــاء القانون المخالف للدستور بأنها دعوى موضـوعية unproces objectif تمييزا لها عن الدعوى الشخصية لأنها موجهة ضــد القــانون ذاته، فــان الحق في رفــعــها لا يكون لجميع الافراد دون قيد والا كانت دعــوى اصليــة بحــتة، بل يجب أن يتوفر في رافع هذه الدعوى شرط المصلحة، أي أن يكون قد أصابه ضرر أو يحتمل ذلك فيما لو طبّق عليه. وللحكم الذي تصدره المحكمة بالغاء القانون أو رفض الدعوى حجية مطلقة، ويسري على الكافة بلا استثناء، ويتمتع بنفس القــوة التي يتــمــتع بها التشريع العادي ولا يجوز ان يثار موضوع الدعوى من جــديد أمــام أي محكمــة أخــرى في المســتقبل. وبناء عليه لا يجوز اللجوء إلى مثل هذا الأسلوب في الرقــابة على دستورية القوانين إلا بناء على نص صريح في الدستور يحدد المحكمة المختصة بهذا الدور والنتائج المترتبة عليه(٣).

---

(١) رقــابة الالغــاء التي تتــقــرر لمحكمــة معينة سواء كانت هذه المحكمة متخصصة او عادية يترتب عليها نتيجة واحدة- كما سنرى- وهي الغاء النص التشريعي المخالف للدستور. ولكننا نجد ان هناك اخـتــلافــا في كـيفية وصول موضوع النزاع أمام هذه المحكمة. في أغلب الأحيان يدفع احد الخــصــوم بعـدم دســتورية نص قانوني على وشك التطبيق على قضيته. وفي هذه الحالة توقف المحكمــة العــادية اجـراءات نظرْ الدعــوى وتطلب من صاحب المصلحة رفع دعوى امام المحكمة الدســتـورية فنكون أمــام دعــوى اصلية. ولكن في مناسبات أخرى تتصدى المحكمة العادية من تلقــاء نفـســهــا لنص مـشكوك في دســتوريته فتحيله الى المحكمة الدستورية. ولذلك من الخطأ مرادفة رقابة الالغاء بطريق الدعوى الاصلية بشك مطلق.

(٢) ينتقد الدكتور سعد عصفور وصف بعض المؤلفين لهذه الدعوى بانها دعوى أصلية لانه تريد لا مبرر له، ذلك ان اصطلاح الدعــوى يفـيد بذاته انها دعوى مبتدأة أو أصلية. ذلك ان المؤلفين إنما أرادوا التـفـرقة بين الدفع والدعوى لا بين الدعوى الفرعية والدعوى الاصلية..

(٣) Burdeau. G.: Manuel de droit constitutionnel et institutions et politiques (ouv.06.
الدكتور منذر الشاوي: القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٥٩.

بعض الدساتير أوكل مهمة الرقابة القضائية على دستورية القوانين إلى أعلى محكمة في النظام القضائي في الدولة. وبعضها الآخر أوكل هذه الاختصاصات إلى محكمة دستورية خاصة تنشأ دستورياً لهذه الغاية. وفي الصورتين تبقى الرقابة على دستورية القوانين رقابة مركزية. بمعنى آخر لا تعطى هذه الرقابة الا لنوع معين من جهات القضاء في الدولة وليس إلى جميع المحاكم فيها(١).

الحالة الأولى ـ المحكمة العليا هي صاحبة الاختصاص في الرقابة على دستورية القوانين :

وفي هذه الحالة يعهد الدستور بالرقابة على دستورية القوانين إلى أعلى محكمة في النظام القضائي العادي، ولتكن محكمة النقض أو التمييز مثلاً. فتتولى هذه المحكمة مهمة التحقق من مطابقة القانون للدستور عن طريق الدعوى الأصلية التي ترفع أمامها إلى جانب اختصاصاتها القضائية العادية الاخرى التي يحددها القانون.

ومن الدساتير التي أخذت بهذا النوع من الرقابة الدستور السويسري الحالي، حيث خوّل دستورها المحكمة الاتحادية وحدها سلطة فحص مدى توافق القوانين لاحكام الدستور أو عدم تطابقها، والغاء ما يكون منها مخالفا للدستور الاتحادي أو لدساتير الولايات (٢). وكذلك دستور كولومبيا لعام ١٨٨٦، ودستور فنزويلا لعام ١٩٣١،

الدكتور طعيمة الجرف: القانون الدستوري ومبادىء النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة (المرجع السابق)، ص ١٥١.

(١) يقصد بمركزية الرقابة ان يعهد بالرقابة الى محكمة واحدة . قد تكون هذه المحكمة العليا في النظام القضائي العادي وقد تكون محكمة دستورية متخصصة. أما لامركزية الرقابة Controle diffuse فتعني ان يعهد بالرقابة على دستورية القوانين الى جميع المحاكم في الدولة. وقد كانت المفاضلة بين المركزية وللامركزية في الرقابة علي دستورية القوانين الموضوع الرئيسي للمؤتمر الدولي للقانون العام droit public الذي انعقد في باريس عام ١٩٢٨. وقد اشترك في ذلك المؤتمر كبار فقهاء القانون نذكر منهم العميد دوجي وبارتلمي وجيز والذين أيدوا نظام لا مركزية الرقابة، مشيرين الى خطورة نظام المحكمة الواحدة لأنها غالبا ما تتحول الى مؤسسة سياسية تضاف الى المؤسسات السياسية الاخرى. انظر الدكتور أحمد كمال أبو المجد: الرقابة على دستورية القانون في الولايات المتحدة الامريكية (المرجع السابق)، ص ٥٧٧. الدكتور رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٤٦٤.

(٢) وقد اخذ بهذا النوع من الرقابة في سويسرا منذ عام ١٨٧٤. ولذلك فهي أقدم الدول التي تبنت مثل هذا النظام. الدكتور علي السيد الباز: الرقابة على دستورية القوانين (المرجع السابق)، ص ٣٦١.

ودستور كوبا عام ١٩٣٤، ومن الدساتير الحديثة جمهورية السنغال لعام ١٩٦٠، ودستور جمهورية الصومال لعام ١٩٦٠، ودستور السودان عام ١٩٧٣(١).

الحالة الثانية ـ المحكمة الدستورية هي صاحبة الإختصاص في الرقابة على دستورية القوانين :

وفي هذه الحالة يعمل الدستور على إنشاء محكمة متخصصة يعهد إليها بمهمة الرقابة على دستورية القوانين، وغالباً ما يسميها الدستور بالمحكمة الدستورية وتكون هذه المحكمة هي المختصة دون غيرها بالنظر في الدعوى الأصلية التي ترفع أمامها لالغاء قانون مخالف للدستور.

ومن الدساتير التي أخذت بنظام المحكمة الدستورية الخاصة الدستور التشيكوسلوفاكي والدستور النمساوي الصادران عام ١٩٢٠، والدستور النمساوي كذلك الصادر عام ١٩٤٥، والدستور الإيطالي الحالي الصادر عام ١٩٤٧ (٢)، والقانون

(١) ومن الأمثلة على بعض النصوص الدستورية التي تعطي المحكمة العليا حق الرقابة على دستورية القوانين في هذه البلاد ما ورد في المادة (٨٢) من دستورجمهورية السنغال حيث جاء فيها «تختص المحكمة العليا بالنظر في دستورية القوانين والاتفاقيات الدولية وتنازع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. كما تنظر في الحالات التي تتعسف فيها السلطة التنفيذية في ممارسة سلطتها». أما الدستورالصومالي فبعد ان بيّن أن المحكمة العليا هي صاحبة الاختصاص في الرقابة على دستورية القوانين، بيّن أيضاً «ان هذه المحكمة تنعقد باعتبارها محكمة دستورية باضافة عضوين اضافيين يعينهما رئيس الجمهورية بتنسيب من مجلس الوزراء وعضوين آخرين ينتخبهم المجلس الوطني (المرجع السابق)، ص ٩٩. أما الدستور السوداني لعام ١٩٧٣ فقد نصت المادة (٩٠) على انه «تكون المحكمة العليا حارسة الدستور... وتختص بالمسائل التالية ... ج. الطعن في دستورية القوانين». الاحكام الدستورية للبلاد العربية (١٣٤).

(٢) تنص المادة (١٣٤) من دستور الجمهورية الايطالية الصادر عام ١٩٤٧ على انه «تفصل المحكمة الدستورية في المنازعات المتعلقة بالمشروعية الدستورية للقوانين والتدابير التي لها قوة القانون وذلك فيما يختص بالدولة والاقاليم في ......» أمّا المادة (١٣٥) فقد نصب على انه «تشكل المحكمة الدستورية من خمسة عشر قاضياً يعين رئيس الجمهورية ثلثهم كما يعين البرلمان في جلسته مشتركة الثلث ويعين رجال القضاء العادي والاداري الثلث الباقي. ويختار قضاة المحكمة الدستورية من رجال القضاء العالي والعادي والاداري ولو كانوا متقاعدين ومن بين أساتذة القانون في الجامعات ومن بين العاملين الذين أمظوا عشرين سنة في المهنة وتنتخب المحكمة الرئيس من بين اعضائها. اما النتائج التي تترتب على حكم هذها المحكمة فقد بينتها المادة (١٣٦) حيث نصت على انه «اذا أعلنت المحكمة عدم المشروعية الدستورية لنص قانوني أو لنص =

الأساسي لجمهورية المانيا الاتحادية الصادر عام ١٩٤٩. ومن الدساتير الحديثة التي نَصت على انشاء محكمة دستورية، دستور جمهورية مصر العربية عام ١٩٧١ المعَدل عام ١٩٨٠، ودستور الجمهورية العربية السورية الصادر عام ١٩٧٣(١).

وكمثال تطبيقي للرقابة على دستورية القوانين من قبل محكمة دستورية متخصصة ينشئها الدستور لهذه الغاية، فاننا نسلط الضوء ولو بشكل موجز على المحكمة الدستورية العليا في مصر التي أناط بها الدستور المصري مهمة الرقابة على دستورية القوانين.

المحكمة الدستورية العليا في مصر

المحكمة الدستورية العليا في جمهورية مصر العربية هي هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها ومقرها مدينة القاهرة(٢).

تشكيل المحكمة :

تؤلف المحكمة الدستورية العليا من رئيس وعدد كاف من الأعضاء. وتصدر أحكامها وقراراتها من سبعة أعضاء، ويرأس جلساتها رئيسها الذي يعينه رئيس

= به شكل القانون فان هذا النص يتوقف نفاذه اعتباراً من اليوم التالي لنشر قرار المحكمة. ولا يسمح بالطعن في قرارات المحكمة الدستورية لاي سبب وباي وجه». (المادة ١٣٧) الموسوعة العربية للدساتير العالمية، مجلس الامة، القاهرة.

(١) تنص المادة (١٣٩) من دستور الجمهورية العربية السورية الصارد عام ١٩٧٣ على انه «تؤلف المحكمة الدستورية العليا من خمسة أعضاء يكون أحدهم رئيساً يسميهم رئيس الجمهورية بمرسوم». أما المادة (١٤٥). فتنص على انه «تنظر المحكمة الدستورية العليا وتبت في دستورية القوانين. ٣- اذا قررت المحكمة الدستورية مخالفة القانون او المرسوم التشريعي للدستوريعتبر لاغياً ما كان منها مخالفاً نصوص الدستور بمفعول رجعي ولا يترتب اي اثر». اما المادة (١٤٦) فتنص على انه «لا يحق للمحكمة الدستورية العليا ان تنظر في القوانين التي يطرحها رئيس الجمهورية على الاستفتاء وتناول موافقة الشعب». واما المادة (١٤٧) فتنص على انه «تتولى المحكمة الدستورية العليا بناء على طلب من رئيس الجمهورية ابداء الرأي في دستورية مشروعات القوانين والمراسيم التشريعية وقانونية مشروعات المراسيم» الموسوعة العربية للدساتير العالمية.

(٢) المادة (١٧٤) من دستور جمهورية مصر العربية الدائم والمادة الاولى من قانون المحكمة الدستورية العليا.

الجمهورية، أو أقدم أعضاء المحكمة والذين يتم تعيينهم بقرار من رئيس الجمهورية بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للهيئات القضائية[1].

وجميع اعضاء هذه المحكمة من رجال القانون المتمرسين وذوي الخبرة العميقة والواسعة في القانون، حيث اشترط قانون المحكمة الدستورية العليا فيمن يعين عضواً في هذه المحكمة أن تتوافر فيه الشروط العامة اللازمة لتولي القضاء طبقاً لاحكام قانون السلطة القضائية وألا تقل سنه عن خمس واربعين سنة ميلادية ويكون اختياره من بين الفئات التالية:

١- أعضاء المحكمة العليا[2].

٢- أعضاء الهيئات القضائية الحاليين والسابقين ممن امضوا في وظيفة مستشار أو ما يعادلها خمس سنوات متصلة على الأقل.

٣- أساتذة القانون الحاليين والسابقين في الجامعات المصرية ممن أمضوا في وظيفة أستاذ ثمانى سنوات متصلة على الأقل.

٤- المحامين الذين اشتغلوا أمام محكمة النقض والمحكمة الادارية العليا عشر سنوات متصة على الأقل.

اختصاصات المحكمة

تختص المحكمة الدستورية العليا دون غيرها بما يلي:

١- الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح.

---

(١) المادة (٥) من قانون المحكمة الدستورية العليا.

(٢) المحكمة العليا هي المحكمة التي انشاها المشرع المصري بمقتضى القانون رقم (٨١) لسنة ١٩٦٩ لتتولى رقابة عى دستورية القوانين بالاضافة الى اختصاصات أخرى حددها ذلك القانون ومنها تفسير النصوص القانونية بناء على طلب وزير العدل والفصل في طلبات وقف التنفيذ للأحكام الصادرة من هيئات التحكيم المشكلة للفصل في منازعات الحكومة والقطاع العام وكذلك الفصل في مسائل تنازع الاختصاص. وقد ألغيت هذه المحكمة وقانونها رقم (٨١)لسنة ١٩٦٩ والقانون رقم (٧٩) لسنة ١٩٧٦ وذلك عقب صدور دستور ١٩٧١ وقانون المحكمة الدستورية العليا رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٩. مجلة المحاماة، ملحقات العددين الخامس والسادس للسنة الستين، نقابة المحامين، القاهرة، ص ١٥١.

٢- الفصل في تنازع الاختصاص بتعيين الجهة المختصة من بين جهات القضاء أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي، وذلك إذا رفعت الدعوى عن موضوع واحد أمام جهتين ولم تتخل أحدها عن نظرها او تخلت كلتاهما عنها.

٣- الفصل في النزاع الذي يقوم بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين صدر أحدهما من أية جهة من جهات القضاء، أو هيئة ذات اختصاص قضائي والآخر من جهة أخرى منها[١].

كما تختص المحكمة الدستورية العليا أيضاً بتفسير نصوص القوانين الصادرة من السلطة التشريعية والقرارات بقوانين الصادرة من رئيس الجمهورية وذلك إذا أثارت خلافاً في التطبيق وكان لها من الأهمية ما يقتضي توحيد تفسيره[٢].

وتتولى المحكمة الدستورية العليا الرقابة على دستورية القوانين واللوائح على الوجه التالي:

١- إذا تراءى لإحدى المحاكم او الهيئات ذات الاختصاص القضائي أثناء نظر إحدى الدعاوى عدم دستورية نص في قانون أو لائحة لازم للفصل في النزاع، أوقفت الدعوى وأحالت الأوراق بغير رسوم إلى المحكمة الدستورية.

٢- إذا دفع أحد الخصوم أثناء نظر الدعوى امام احدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة ورأت المحكمة أو الهيئة أن الدفع جدّي، أجلت نظر الدعوى وحددت لمن أثار الدفع ميعادا لا يجاوز ثلاثة أشهر لرفع الدعوى بذلك أمام المحكمة الدستورية العليا، فإذا لم ترفع الدعوى في الميعاد اعتبر الدفع كان لم يكن[٣].

وفي كل الحالات يجب أن يتضمن القرار الصادر بالاحالة إلى المحكمة الدستورية العليا التي تباشره المحكمة أو الهيئة القضائية حسبما بيناه في الفقرة قبل السابقة، أو الدعوى المرفوعة إليها حسبما ورد في الفقرة السابقة، أو الدعوى المرفوعة إليها

---

(١) المادة (٢٥) من قانون المحكمة الدستورية العليا.
(٢) المادة (٢٦) من قانون المحكمة الدستورية العليا والمادة (١٧٥) من الدستور.
(٣) المادة (٣٠) من قانون المحكمة الدستورية العليا.

حسبما ورد في الفقرة السابقة، يجب أن يتضمن بيان النص التشريعي المطعون بعدم دستوريته والنص الدستوري المدعى بمخالفته وأوجه المخالفة(١).

أحكام المحكمة وقراراتها:

أحكام المحكمة الدستورية العليا وقراراتها نهائية وغير قابلة للطعن بأي وجه من أوجه الطعون، وهي ملزمة لجميع سلطات الدولة وللكافة، بعد نشرها في الجريدة الرسمية(٢).

ويترتب على الحكم بعدم دستورية نص قانون أو لائحة عدم جواز تطبيقه من اليوم التالى لنشر الحكم. فإذا كان الحكم بعدم دستورية نص جنائي، تعتبر الاحكام التي صدرت بالادانة استناداً إلى ذلك النص كأن لم تكن. ويقوم رئيس هيئة المفوضين بتبليغ النائب العام بالحكم فور النطق به لإجراء اللازم لتنفيذه(٣).

تقييم الحالتين السابقتين :

تتفق الصورتان السابقتان لرقابة الالغاء عن طريق الدعوى الأصلية بما يلى:

- إن نظر المحكمة لموضوع دستورية القانون لا يتم إلا بناء على دعوى أصلية أو قرار احالة من محكمة أخرى.
- الأثر الذي يترتب على الحكم الصادر بالالغاء هو اعدام القانون من الوجود والتزام كافة المؤسسات بعدم تطبيقه من اليوم التالي لنشر الحكم.

---

(١) المادة (٣) من قانون المحكمة الدستورية العليا.

(٢) المواد (٤٨) من القانون نفسه. هذا ونذكر هنا بان العراق كان قد اخذ بهذا النوع من الرقابة منذ عام ١٩٢٥ حيث نص دستور ٢١ آذار لعام ١٩٢٥ (م٨١) على تشكيل «محكمة عليا» يناط بها أمر النظر في دستورية القوانين. أما في العهد الجمهوري فقد نص دستور الجمهورية الرابعة (دستور ٢١ أيلول ١٩٦٨ المؤقت) على تشكيل «محكمة دستورية عليا» من مهامها «البت في دستورية القوانين». وفي عام ١٩٦٨ صدر قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٨. لمزيد من التفصيل راجع الدكتور منذر الشاوي: القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٦٣، ٦٤.

(٣) المادة (٧٨) من دستور جمهورية مصر العربية، والمادة (٤٩) من قانون المحكمة الدستورية العليا.

- إن الاختصاص والحق لأي محكمة في الدولة في القيام بالرقابة على دستورية القوانين والحكم بالغاء ما هو غير دستوري منها، لا يتقرر الا بنص دستوري. بمعنى آخر لا يجوز لأي محكمة كانت في النظام القضائي الحكم بالغاء أي قانون لمخالفته الدستور مالم ينص الدستور صراحة على ذلك، ويقرر لها الحق حفاظاً على مبدأ الفصل بين السلطات والتوازن بينها.

ولكن رغم هذا الاتفاق في الاجراءات والنتائج فان لكل من الصورتين السابقتين مزايا وانتقادات.

لقد قيل في الحالة الأولى وهي التي يتقرر فيها الرقابة على دستورية القوانين للمحكمة العليا في سلم النظام القضائي في الدولة بأنها تحتل الوضع الطبيعي للاختصاص القضائي. فحيث ان القضاء هو المختص أصلا بالرقابة على دستورية القوانين فان الأمر لا يثير أية حساسية لدى المشرع عند قيام المحكمة العليا بالغاء القوانين غير الدستورية الصادرة عنه، وذلك على خلاف ما إذا أنيط هذا الاختصاص إلى محكمة دستورية خاصة[1]

كما قيل أيضاً بأن الرقابة على دستورية القوانين عندما تملكها المحكمة العليا، انما تبقى محتفظة بطابعها القضائي الخالص. بعكس ما إذا أنيطت هذه الرقابة بمحكمة دستورية خاصة فانه يكون من الممكن ادخال بعض العناصر السياسية في تشكيلها[2]

ولكن رغم ما قيل في نظام المحكمة العليا كجهة مخولة بالرقابة على دستورية القوانين، فان نظام المحكمة الدستورية الخاصة يبقى مفضلا عند أغلب فقهاء القانون الدستوري. خاصة وكما رأينا أن تشكيل هذه المحكمة يضم كفاءات مميزة كأساتذة الجامعات وكبار المحامين، الأمر الذي يجعلها محل تقدير واحترام كافة السلطات في الدولة وبشكل خاص السلطة التشريعية[3].

(١) الدكتور ابراهيم شيحا: المبادىء الدستورية العامة (المرجع السابق)، ص ١٣٩.

(٢) الدكتور ثروت بدوي: النظام الدستوري العربي (المرجع السابق)، ص ١٣٦.
الدكتور ابراهيم شيحا: المبادىء الدستورية العامة (المرجع السابق)، ص ٣٤.
الدكتور علي السيد: الرقابة على دستورية القوانين (المرجع السابق)، ص ٣٦١.

(٣) يزداد هذا التقدير والاحترام على المستوى الشعبي اذا منح الأفراد حق الطعن بدستورية القوانين مع التوسع في شرط المصلحة لرفع الدعوى كما هو حال المحكمة الدستورية السويسرية، لمزيد من التفصيل راجع. الدكتور علي السيد الباز: (المرجع السابق)، ص ٣٦٦
الدكتور رمزي الشاعر. النظرية العامة للقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٤٦٩.

ثانيا: رقابة الامتناع

يقصد برقابة الامتناع أو كما تسمى أحياناً بالرقابة عن طريق الدفع بعدم الدستورية Le controle par voie d'inconstitutionalite امتناع المحكمة عن تطبيق القانون المخالف للدستور بناء على دفع يقدمه صاحب المصلحة أو بمبادرة منها، في قضية منظورة أمامها اعمالا بتغليب حكم القانون الأعلى على حكم القانون الأدنى في سلم التدرج الهرمي للنظام القانوني في الدولة(١).

وبناء عليه فان رقابة الامتناع أو الرقابة عن طريق الدفع بعدم الدستورية تفترض بدءاً أن يكون هناك دعوى منظورة أمام المحكمة أياً كانت طبيعة هذه الدعوى مدنية أو جنائية أو ادارية بهدف الحصول على حق معين عن طريق تطبيق القانون، فيدفع صاحب الشأن بعدم دستورية ذلك القانون المخالف للدستور، بهدف منع المحكمة من تطبيقه في الدعوى المنظورة أمامها(٢).

وإذا كانت رقابة الالغاء عن طريق الدعوى الأصلية توصف بأنها هجومية. فإن رقابة الامتناع أو الدفع بعدم الدستورية وسيلة دفاعية، الهدف منها ليس الغاء القانون المخالف للدستور، وإنما الهدف هو فقط عدم تطبيق القانون المخالف للدستور على موضوع النزاع المنظور أمام محكمة معينة. فحيث تتحقق المحكمة من صحة دفع صاحب الشأن بعدم دستورية القانون المراد تطبيقه في نزاع معين، فإنها تمتنع عن تطبيقه في الدعوى بناء على تغليب القاعدة الدستورية على القاعدة العادية(٣).

وبناء عليه فإن المحكمة التي تمتنع عن تطبيق قانون معين لمخالفته الدستورلا تلغي ذلك القانون، لانها لا تملك تلك السلطة ، فيقتصر قرارها على الامتناع دون

---

(١) Burdeau, G.: droit constitutionnel et institutions politiques (ouv. cit). p. 107.
Barthelemy et Duez (ouv, cit). p. 208.
الدكتور ثروت بدوي: النظام الدستوري العربي (المرجع السابق)، ص ١٣٧.

(٢) يفضل البعض عدم الربط بين رقابة الامتناع ورقابة الدفع الفرعي لعدم تطابق مضمونها، انظر الدكتور علي الباز (المرجع السابق)، ص ٣٣٠.

(٣) يذهب بعض الفقهاء إلى انه لا يجوز للمحكمة ان تتعرض لامر دستورية قانون معين من تلقاء نفسها، بل أن حقها في الامتناع عن تطبيق قانون مخالف لدستور يتقرر بمناسبة اثارة مثل هذا الدفع. أما نحن فاننا نعارض مثل هذا الراي ونقول بأن للمحكمة ان تتعرض لبحث دستورية قانون معين من تلقاء نفسها وهي بصدد نزاع معروض أمامها، ولا يشترط انتظار أحد الخصوم للدفع بذلك حتى يتقر لها مثل هذا الحق.

الالغـاء. بحـيث لا يقيد هذا القرار أية محكمة أخرى ولا يكون حجة عليها. بل ان مثل هذا القـرار لا يقيد نفس المحكمة التي أصدرته في قضية أخرى، ما لم تكن هذه لمحكمة في دولة تأخذ بنظام السوابق القضائية[١].

وبالتـالى نسـتطيع القـول بأن حكم المحكمة بعدم دستورية قانون معين وامتناعها عن تطبيقه على قضية معروضة امامها في هذا النوع من الرقابة، هو حكم لا يتمتع الا بحجية نسبية فقط[٢].

أساس حق القضاء في رقابة الإمتناع :

إن رقـابة المحكمـة على دسـتـورية القـوانين عن طريق الإمـتناع لا تحتاج إلى نص دسـتـوري يمنحـها مثل هذا الحق. فهذا النوع من الرقابة كما يذهب إليه غالبية الفقه هو عمل من صميم عمل القاضي، بل هو واجب عليه بحكم وظيفته التي تتطلب الفصل في المنازعـات وتغليب القـانون الأعلى عندمـا يتـعارض معه قانون أدنى. وبالتالى فان رقـابة الإمتناع لا تتقرر لمحكمة معينة في الدولة وإنما هي ممنوحة لجميع المحاكم على إختلاف أنواعها ودرجاتها.

وبناء عليـه فقد مارس القضاء بمختلف أنواعه ودرجاته حق الرقابة على دستورية القـوانين بطريقـة الإمتناع او طريق الدفع الفرعي واستقر في كثير من النظم على تقرير هذا الإختصاص ولو لم يخوله الدستور ذلك بنص صريح[٣].

---

(١) الدكتور علي السيد الباز: الرقابة على دستورية القوانين في مصر (المرجع السابق)، ص ٣٣٢.

(٢) هذا هو الأصل العام. ولكن حيث ينص الدستور على خلاف ذلك فاننا نعمل ما ورد في الدستور تماماً مـثلما ذهب اليـه الدسـتـور الايطالي واعطى للحكم في عدم دستورية قانون معين حجية مطلقة في مواجهة الكافة.

(٣) لقـد أبرز مجلس الدولة المصري كثيراً من الحجج الدستورية التي تبرر لمختلف المحاكم الحق في الامـتناع عن تطبـيق القـانون المخـالف للدسـتـور. ومن اهم هذه الحـجج ما اورده في حكم له بتاريخ ١٠ فبراير ١٩٤٨ حـيث قـال «ان الدسـتـور ذاته قد ردد تلك البداهة القانونية في المادة (١٦٧) منه حين جـعل نفـاذ أحكام القـوانين السـابقة عليه رهينا بأن تكون متفقه مع أحكامه. وغني عن البـيان أن الخطاب في هذه المادة موجه الى المحاكم التي يقوم لديها مثل هذا التعارض في التطبـيق بين تلك القوانين وبين الدستور، فقد اعتبر ان حقها في هذا البحث من المسلمات، كما انه أكـدَ سـيـادة الدسـتـور العليـا اذا مـا تعارض مع القوانين العادية» انظر الدكتور سليمان الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٣٩١.

الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الامريكية

«حقيقة أن الدستور لم يمنح المحاكم حق الرقابة القضائية على التشريع صراحة لكنه لا يوجد شك بأن المؤسسين قصدوا ايجاد مثل هذه السلطة». بهذه الكلمات عبر الفلاسفة السياسيون الامريكان عن ايمانهم بحق القضاء في الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الامريكية(١).

وإذا كان القضاء الامريكي قد قرر لنفسه حق الرقابة على دستورية القوانين عن طريق الامتناع عن تطبيق القانون المخالف للدستور، فان هذا القرار قد تأثر بظروف ومراحل متعددة عاصرت تطور النظام القانوني بشكل خاص والنظام الدستوري بشكل عام.

فتفسير النظام الاتحادي وفهم طبيعته كما حاولت بعض النظريات توضيحه، يرتبط ارتباطا وثيقاً في تطور تاريخ الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الامريكية.

فنظرية مارشال تعكس الصراع الذي قام بين الاتحاديين Federalists وخصومهم Antifederalists حول تفسير الدستور والتوسع في سلطات الحكومة المركزية او التضييق منها(٢)، والميل إلى تقوية المحكمة العليا على اعتبارها الأداة المباشرة للحكومة المركزية في حمايتها للنظام الاتحادي وتقويته (٣). وقد أيد هذه النظرية

---

(١) It is true that the constitution does not grant the power of judicial review to the courts in so many words, but there can be no question that the founders intended such apower to exist: from Baradat, L.: political Ideologies (op. cit). p. 86.

(٢) سميت نظرية مارشال نسبة الي جون مارشال J. Marshal الذي عينه الرئيس الامريكي حون ادمز Adems . رئيساً للمحكمة العليا عام ١٨٠١. وقد عرف عن مارشال بمؤهلاته القانونية والسياسية وميله الى تقوية الحكومة المركزية والدفاع عن نظريات الاتحاديين في تفسير الدستور حتي عام ١٨٣٥، حين ترك العمل كرئيس للجهاز القضائي باكمله Chief Justice للولايات المتحدة الامريكية.

Wilson. James: American Government. Institutions and policies. Health and Company .1983. p. 376

(٣) سمى الاتحاديون انفسهم فيما بعد بالجمهوريين، وعلى هذا الاساس بدأ التكوين الحزبي يظهر بين ذوي النزعة الاتحادية وهم الجمهوريين أو الحزب الجمهوري وذوي النزعة المستقلة لصالح الولايات وهم الديمقراطيين وقد عبر عن هذه النظرية في حكم صدر بعد الحرب الاهلية مباشرة (١٨٥٩) وجاء فيه :
=

وتبناها الرئيس تيودور روزفلت الذي كان يسميها Nationalism.

أما النظرية الثانية، التي أثرت على تطور الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الامريكية فهي النظرية الفدرالية المزدوجة Dual Fedralism ، تلك النظرية التي وضع مبادئها ودافع عنها تاني Taney وهو الذي تولى رئاسة المحكمة العليا بعد وفاة رئيسها السابق مارشال عام ١٨٣٥

وتقوم النظرية الفدرالية أو الاتحادية المزدوجة على التسليم بازدواج السلطات العامة في نفس الولاية، فتعطي كلا من السلطة المركزية وسلطة الولاية سيادة كاملة في حدود اختصاصات كل منها حسبما يبينه الدستور الامريكي.

وتبعا لهذه النظرية يصبح دور المحكمة العليا ليس العمل على تقوية السلطة الاتحادية، وانما تحقيق التوازن بين السلطتين الاتحادية والمحلية(١).

أما النظرية الثالثة. فهي المسماة بالنظرية الاتحادية التعاونية Cooperative Feder-alism وهي التي تقوم على تعاون متبادل بين السلطة المركزية وسلطات الولايات لا على الصراع بينهما. ومن هنا كان على المحكمة العليا أن تعطى النتائج العملية الأولوية في الحكم على أي عمل فردي أو محلي، وعلى ضوء ما يتحقق من نتائج ايجابية لصالح البلاد دون التمسك بالتفسير الحرفي لنصوص الدستور(٢).

إن هذا الارتباط بين الظروف السياسية وبين تطور الرقابة على دستورية القوانين قد أثر إلى حد كبير في توجيه القضاء إلى مؤازرة أو مناهضة النزعة الاتحادية. وبالتالى

The judicial power was justly regarded indispensable not merely to maintain the supermacy at the law of the U.S, but also to guard the states from any encroachment upon their reserved rights by the general government.

(١) الدكتور احمد كمال ابو المجد: الرقابج على دستورية القوانين (المرجع السابق)، ص ٨٧.

(٢) ومن اهم الاحكام التي عبّرت بها المحكمة العليا عن موقفها وتاييدها لهذه النظرية ما ورد في قضية هوك ضد الولايات المتحدة عام ١٩١٣. وهذا نصه «إن الازدواج في نظامنا الاتحادي ادى الى قيام كثير من مظاهر التعقيد والارتباك لاختلاف مجال اختصاص كل من الحكومة المركزية وحكومات الولايات. فلا يجوز أن يغيب عن الاذهان اننا شعب واحد وأن جميع السلطات التي احتفظ بها للولايات، وتلك التي منحت للحكومة المركزية انما يقصد بها أن تباشرها تلك الحكومات منفردة او متعاونة لتحقيق الرفاهية العامة في مظهريها المادي والمعنوي». عن الدكتوراحمد كمال أبو المجد: الرقابة على دستورية القوانين (المرجع السابق)، ص ٨٩.

انعكاس ذلك على بعض التشريعات الاتحادية حينا، والتشريعات المحلية على مستوى كل ولاية حينا آخر[1].

لم تقم المحاكم الامريكية في فترة إعلان الاستقلال ١٧٧٦ - ١٧٨٦ ببحث دستورية أي قانون تقوم بتطبيقه على المنازعات المنظورة امامها. إلا أنه وفي عام ١٧٨٦ وقبل انشاء المحكمة الاتحادية العليا، اثير دفع بعدم دستورية أحد القوانين أمام محكمة في ولاية Rode Island، وبعد بحث المحكمة في هذا الدفع امتنعت عن تطبيق القانون المدفوع بعدم دستوريته، ثم تلا هذا الحكم حكم آخر من محكمة North Carolina قضى بعدم دستورية أحد القوانين[2].

قضية ماربوري ضد ماديسون[3]

وتعتبر قضية ماربوري ضد ماديسون Marbury versus Madison أول قضية تعرضت فيها المحكمة الاتحادية العليا لموضوع دستورية القوانين منذ انشائها عام ١٧٨٩، والحكم ببطلان القانون المخالف للدستور[4].

ففي عام ١٨٠٣ أصدرت المحكمة الاتحادية العليا حكما من أهم أحكامها السياسية

---

(١) Donovan, Hohn, Sheidon. Charels, Ladd. jr. Lazzer, H. and Gilmor, Robert: Democracy at the crossroads. H.R. and Winston 1978. p.70.

(٢) اثير موضوع الدفع بعدم دستورية القوانين قبل ذلك أمام محكمة نيوجرسي Now Jersey وذلك عام ١٧٨٠ الا أن موقف هذه المحكمة لم يكن كافيا للاشارة اليه كدليل قاطع على بسط رقابتها الكاملة على مشروعية القوانين واتخاذ قرار صريح بذلك، انظر الدكتور ثروت بدوي. النظام الدستوري العربي (المرجع السابق)، ص ١٤٠.

(٣) ماربوري Marbury وهو قاضي امريكي رفع دعوى الى المحكمة العليا ضد ماديسون Madison وزير جيفرسون يطلب فيها اصدار أمر قضائي Write of Mandamus الى ماديسون يقضي بتسليمه قرار تعيينه قاضيا والذي أصدره مجلس الشيوخ وصدّق عليه رئيس الدولة في ظل قانون النظام القضائي الذي أصدره الاتحاديون عام ١٨٠١. لمزيد من التفصيل راجع
Wilson, James : American Government (op. cit). p. 380.

(٤) لقد سبق للمحكمة العليا أن قررت حقها في الرقاب علي دستورية القوانين عام ١٧٩٦ في قضية هلتون ضد الولايات المتحدة. ولكن لم يأخذ هذا الحكم الاهمية الكافية بسبب ما انتهت اليه في تلك القضية والحكم بدستورية القانون محل البحث. أما الان ومنذ عام ١٧٨٩ أصدرت المحكمة العليا أحكاما ما قدرت فيها عدم دستورية أكثر من مائة قانون.
Wilson, James : American Government (op. cit). p. 376.

والدستورية يتضمن إقراراً للمحاكم بسلطة بحث دستورية القوانين. وبررت حكمها هذا بأنه إذا كان من واجب القاضي تطبيق القانون فان عليه التحقق أولا من وجود القانون المراد تطبيقه، وهذا الوجود منوط بموافقته لاحكام الدستور. فإذا ثبت للمحكمة يأن القانون المراد تطبيقه مخالف للدستور، اعتبر في حكم المنعدم ما دامت المحكمة ملتزمة بتطبيق القانون الأعلى وهو الدستور الذي ارتضاه أفراد الأمة قانونا أساسياً لهم. والمحكمة اذ تقوم بذلك وتمتنع عن تطبيق القانون المخالف للدستور، لا تعتدي على اختصاص سلطة أخرى وانما تقوم بوظيفتها الرئيسية وهي تطبيق القانون[١].

فبعد أن بيّن جون مارشال رئيس المحكمة العليا آنذاك (١٨٠١ - ١٨٣٥) التعارض بين نص المادة الثالثة من الدستور الامريكي والفقرة الثالثة عشر من قانون النظام القضائي، أكد حق القضاء في الامتناع هي تطبيق أي نص قانوني يخالف ما يرد في الدستور من نصوص أو احكام. وأورد حججا برر فيها هذا النوع من الرقابة رغم خلو الدستور الامريكي وتعديلاته من النص الصريح على ذلك[٢].

حجج القاضي مارشال في تبرير الرقابة على دستورية القوانين

١ ـ الدستور الامريكي هو القانون الأعلى للبلاد:

لا تكون للتفرقة بين القانون الأعلى وهو الدستور والقوانين العادية أية قيمة قانونية إلا إذا تقيدت السلطة التشريعية في نشاطها بحدود ذلك القانون الأعلى.

(١) وهذا ما عبّر عنه رئيس المحكمة حون مارشال حيث قال:

The people have an original right to establish for their future government as in their opinion shall most conduct to their own happiness. The principles, there for. so established, are deemed fundamantal. And as the authority from which they proceed is supreme and can seldom act, they are designed to be permanent.

(٢) يصف أحد الكتاب الامريكيين الدور الهام والواسع للقضاء وبشكل خاص المحكمة العليا في السياسية الامريكية ومراقبة دستورية القوانين بقوله:

In no country in the world do the courts play as large a role in makeing public policy, they do in the United States. one aspect of this power is. Judicial review, the right toas declare laws of congress and acts of the executive branch void and unenforceable if (op.they are judged to be in coflict with the constitution. Wilson. hames: Anerican Gov . ernment (op, cit), p,cit). p. 380.

فإذا ما خالفت التشريعات العادية نصوص الدستور اعتبرت غير دستورية وباطلة ويجب على المحكمة التسليم بذلك والامتناع عن تطبيق اي قانون أو لائحة مخالفة للدستور. أما عكس ذلك فمعناه أننا نسلم بحقائق ثم نتنكر لها عند التطبيق(١).

٢- يتطلب الدستور من القاضي عند تقلده لمنصبه أن يقسم يمينا على احترم الدستور وتطبيق نصوصه، فكيف يطلب من القاضي هذا القسم ثم يعتقد بقدرته على تجاهل تلك النصوص الدستورية التي اقسم على احترامها إذا تعارضت مع نصوص تشريعية ادنى منها مرتبة.

إن حرمان القاضي من مراقبة دستورية القوانين يهدر كل قيمة لهذا القسم ويجعل منه سخرية كبيرة(٢).

٣- إن الدستور الامريكي عندما نص على القواعد القانونية التي يجب أن يطبقها القاضي في البلاد في كافة المنازعات ورتبها في المادة السادسة منه، إنما أراد من خلاله واضعوه أن يبينوا سموّ الدستور وضرورة تقيد القاضي في كل المازعات، باحترام ارادة مؤسسي الولايات المتحدة الامريكية كما عبّروا عنها في دستورهم(٣).

ورغم وجاهة هذه الحجج وملاءمتها للتطورات الدستورية التي كانت تتعاقب على الولايات المتحدة الامريكية في ظل دستور جامد وموجز يطبق على شعب يحترم دستوره احتراماً مميزا عن بقية الشعوب، ويعيش في ظل نظام اتحادي مركزي - رغم ذلك - انتقد مارشال في مسلكه في قضية ماربوري وماديسون ورد على حججه بردود

(١) يقول جون مارشال في ذلك:

It is emphatically the province and duty of judicial department to say what the law is Further more a law regarding to the constitution is void. and all other branches of government must be bound the court a decision on such matters. Wilson, James: American Government (op, cit), p.380.

(٢) الدكتورأحمد كمال أبو المجد: الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الامريكية (المرجع السابق)، ص ٣٣.

(٣) تنص الفقرة الثانية من الدستور الامريكي.

This constitution and the laws of the United States which shall be judged in pursaunce of, and all treaties made or which shall made, under the authority of the Unitedthere States, shall be supreme law of the land, ano the Judgis in every States be bound there-.by The constitution of the United States of American.

كثيرة، منها عملية ومنها نظرية. الا أن هذه الانتقادات والردود لم تنقص من قيمة ما توصلت إليه المحكمة العليا برئاسة جون مارشال والذي اعتبر بحق معلما دستورياً هاما بناه القضاء الامريكي وعلى رأسه المحكمة الاتحادية العليا Supreme Court(١).

وبعد .. فإن الحديث عن الرقابة القضائية على أعمال السلطة التشريعية في الولايات المتحدة الامريكية لا يقتصر على رقابة المحكمة العليا Supreme court أو المحاكم الاتحادية على مشروعية القوانين التي يصدها الكونغرس الامريكي (البرلمان الاتحادي في الولايات المتحدة الامريكية) وانما ينصرف أيضاً إلى جميع المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها.

فمن جهة أولى تباشر المحاكم الاتحادية Federal courts رقابتها على التشريعات الاتحادية التي يصدرها البرلمان الاتحادي (الكونغرس الاتحادي) وكذلك التشريعات المحلية التي تصدرها برلمانات الولايات سواء كانت عادية أو دستورية وفحص مطابقتها للدستور الاتحادي للولايات المتحدة(٢).

ومن جهة أخرى تباشر محاكم الولايات رقابتها الدستورية على التشريعات الصادرة عن برلمانات هذه الولايات وفحص مدى مراعاة هذه القوانين لاحكام دستور الولاية بشكل خاص والدستورالاتحادي بشكل عام .

---

(١) من القضايا الهامة التي يبين فيها جون مارشال موقفه من الرقابة على دستورية القوانين كذلك قضية .Mary land Mc cullonch عام ١٨١٩. لمزيد من التفصيل راجع : .Wilson. J American Government (op. cit), p388. وحول حجج مارشال وردود بعض الفقهاء الامريكيين عليها راجع : الدكتور أحمد كمال أبو المجد: الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الامريكية والاقليم المصري (المرجع السابق)، ص ٢٩، ٤٠.

(٢) والمحاكم الاتحادية Federal courts تقسم الى ثلاثة انواع

- المحكمة العليا Supreme court وهي محكمة واحدة تتكون من ٩ قضاة ومقرها واشنطن تعاقب على رئاستها منذ انشائها عام ١٧٨٩ أربعة عشر قاضياً كان أولهم جون جاي John Jay ١٧٨٩- ١٧٩٥ وآخرهم حتى عام ١٩٨٣ وارن برغر Warren Burger . وفي عام ١٩٨٦ تم تعيين الرئيس الخامس عشر وليم رينكويست William H. Rehnquest .
- محاكم الاستئناف الإقليمية U. S. courts of Appeals وهي موزعة ايضاً في الولايات المتحدة بواقع محكمة واحدة لكل مقاطعة District لمزيد من التفصيل حول هذه الأنواع واختصاصاتها راجع Wilson, James : American Government (op. cit). p. 388.

New york Times and The Star- Ledger. vol78. No.233. J.J.Oct19.1991.p.4.

وفي كل الأحوال فان حق المحاكم في الولايات المتحدة الامريكية في مباشرة رقابتها على دستورية القوانين مقيّد بضرورة ان يكون هناك دعوى منظورة أمام المحكمة يثار من خلالها الدفع بعدم دستورية القانون المراد تطبيقه. وبالتالى لا يجوز كما أسلفنا سابقاً اقامة دعوى أصلية أمام تلك المحاكم للحكم بعدم دستورية قانون. وانما الذي يجري هو الدفع الفرعي بعدم دستورية القانون المراد تطبيقه على القضية المنظورة أمام المحكمة. بل يشترط كذلك أن يتوفر شرط المصلحة لدى الدافع بعدم دستورية القانون(١).

صور الرقابة على دستورية القوانين أمام المحاكم الامريكية :

يعتبر الدفع بعدم دستورية القوانين أبرز صور الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الامريكية، بل ان الحديث عن الرقابة القضائية في الولايات المتحدة غالبا ما يتمحور حول الدفع بعدم دستورية القوانين فقط، الا أن ذلك لن يمنعنا من ابراز موجز لصورتين آخرتين وهما الأمر القضائي بالمنع Injunction والحكم التقريري Declaratory Judgment.

أولاً ـ الصورة الاولى : الدفع بعدم الدستورية

وهذه الصورة هي أول وأقدم صور الرقابة التي عرفها القضاء الامريكي حتى قبل انشاء المحكمة العليا. ثم ترسخت أسسها واتضحت ببدء المحكمة العليا لعملها في الفصل في المنازعات وتعرضها لدستورية بعض القوانين وامتناعها عن تطبيق ما هو غير دستوري، وخاصة تلك القوانين المتعلقة بحقوق وحريات المواطنين، بل والافراد في الولايات المتحدة الامريكية(٢).

وحيث أننا قد تناولنا الجوانب الهامة لهذا النوع من الرقابة بصفة عامة عند حديثنا عن رقابة الامتناع وبصفة خاصة عند متابعة تطور الرقابة القضائية على

---

(١) من أبرز الاحكام في تحديد شرط المصلحة ما قررته المحكمة العليا عام ١٩٣٧ بأنه «ليس لمحام أمام المحكمة العليا أن يطعن في صحة تعيين عضو جديد بالمحكمة العليا. اذ ان مصلحته في ذلك لا تزيد على مصلحة اي مواطن آخر». نقلا من الدكتور أحمد كمال أبو المجد: الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الامريكية والإقليم المصري (المرجع السابق)، ص ٧١٥.

(٢) Wilsin. James: American Government (op. cit), p.393

دستورية القوانين في الولايات المتحدة الامريكية، فاننا نعود لنؤكد إلى أن هذا النوع من الرقابة يفترض أن يكون هناك دعوى جدّية مرفوعة أمام المحكمة، يقوم صاحب المصلحة خلال النظر في القضية بالدفع بعدم دستورية القانون الذي ستطبقه المحكمة على قضيته، حتى إذا اقتنعت المحكمة بوجهة نظره وتبيّن لها ان ذلك القانون مخالف لاحكام الدستور الامريكي، امتنعت عن تطبيقه على القضية المنظورة امامها. هذا الحكم المتضمن امتناع المحكمة عن تطبيق القانون المخالف للدستور ذو حجية نسبية لا يؤثر الا في الدعوى المنظورة امام المحكمة، ويبقى القانون قائمًا ونافذاً إلى ان يتم الغاؤه أو تعديله بالاجراءات المطلوبة دستورياً[١].

هذا المعنى رددته المحكمة العليا في كثير من أحكامها، ومنها ما قررته عام ١٩٣٦ في قضية بتلر حيث قيل «انه يجب الا يُساء فهم مهمة المحكمة في الرقابة على دستورية القوانين، إذ كثيراً مايقال ان المحكمة تبطل القوانين المخالفة للدستور، وهو قول غير صحيح إذ كل ما تفعله المحكمة انها تضع النص الدستوري إلى جواز النص القانونى المطعون فيه لتحدد حقيقة ما بينهما من توافق أو تعارض، فإذا فصلت في هذه المشكلة ورتبت عليها نتيجتها في خصوص الدعوى المعروضة أمامها، فقد انتهت مهمتها بالنسبة للقانون[٢].

بل ذهبت المحكمة في قضية أخرى مذهباً متشدداً من القانون المخالف للدستور حيث قررت «ان التشريع المخالف للدستور ليس في الحقيقة قانوناً على الاطلاق فهو لا

---

(١) لمزيد من التفاصيل راجع :
الدكتور سليمان الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص٣٨٥.
الدكتور ابراهيم شيحا: المبادىء الدستورية العامة (المرجع السابق)، ص ٢٦٠.
الدكتور علي السيد الباز: الرقابة على دستورية القوانين في مصر (المرجع السابق)، ص ٣٣٢.
(٢) وفي حكم آخر قررت المحكمة نفس المبادىء التي وردت في قضية بتلر Butler حيث قالت:
The court does not annual or repeal the statute if it find it conflict with the constitution. simply refuses to recognise it and determines the parties just as of such statutes hadIt nstno existence ... the decision effects the parties only and there is no judgment agai thei.

للمزيد راجع الدكتور احمد كمال أبو المجد: الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الامريكية والقليم المصري (المرجع السابق)، ص ٣٢١.

ينشىء حـقوقاً ولا يرتب واجبات ولا يمنح حماية ولا ينشيء وظيفة ، فهو من الناحية القانونية منعدم القيمة تماماً وكأنه لم يصدر أصلاً»[1].

قيمة الحكم بعدم دستورية القانون كسابقة قضائية

إن الحـجـيـة النسبية لقرار المحكمة بالامتناع عن تطبيق القانون المخالف للدستور اسـتـقـرت في النظام القـضـائي الامريكي. وهذا بدوره يعني ان القانون المحكوم عليه بعـدم دستوريته يبقى قائمًا بالنسبة للغير لانه لم يلغ أو يعدل أو يتقرر بطلانه الا في حـدود القـضـيـة محل النظر. فهو كما عبّرت عنه المحكمة العليا ليس اكثر من تجاهل المحكمة للقانون المخالف للدستور، وهو تجاهل مؤقت وخاص بكل قضية على حدة لا يؤثر في تطبيق القانون المخالف للدستور من قبل محاكم أخرى، بل ومن المحكمة ذاتها في قضية أخرى .

وإذا كـان الفـقه يبحث أثر الحكم بالامتناع عن تطبيق القانون المخالف للدستور في الدولة التي تأخذ بالنظام القانون اللاتيني Latain System أو الفرنسي French System، فإن لهذا الفـقـه ان يكتفي بهذه النتيجة وهي الحجية النسبية لمنطوق الحكم. أما إذا كـان البـحث يدور في النظام الانجلوسكسونى Anglo- saxon والذي ينـتـمي إليه النظام القـانونى الامـريكي فإن سؤال آخر يجب الرد عليه، وهو ما قيمة الحكم بعدم دسـتـورية القـانون كـسـابقـة قـضـائية في الأنظمة التي تأخذ بمبدأ حجية السوابق القضائية (Precedent) The principle of stare Decision.

لقـد انتـقل مبدأ حجية السوابق القضائية من انجلترا إلى الولايات المتحدة الامريكية من خـلال مجموعة انظمة قانونية تبنتها الاخيرة خلال العهد الاستعماري للأولى رغم اخـتـلاف الظروف السـيـاسية والاقتصادية والاجتماعية التي جعلت من تبّني مثل هذا المبدأ بصورة مطلقة أمراً غير متصوّر خاصة في بيئة أمريكية سريعة التطورّ في كافة المجالات.

---

(١) الدكـتـور أحمد كمال ابو المجـد : الرقـابة على دسـتورية القوانين في الولايات المتحدة الامريكية والاقليم المصري (المرجع السابق)، ص ٢٣٢.

ولهذا إذا كان من المتصور تبَّني مبدأ السوابق القضائية في الولايات المتحدة، فان قيمة هذا المبدأ بقيت نسبية خاصة في المسائل الدستورية. وهذا ما عبَّرت عنه لمحكمة العليا في القضية المعروفة باسم قضية المسافرThe passengers case عام ١٨٤٩ حيث قالت «إنه يجب أن يكون معلوما أن القاعدة التي تجرى عليها هذه المحكمة هي أن آراءها في تفسير الدستور تظل دائما مفتوحة للبحث، لإعادة النظر فيها إذا تبين أنها أقيمت على أساس خاطىء، وحجية هذه الآراء يجب ألا تعتمد إلا على قوة ما تستند إليه من منطق وتدليل».

وإزاء تسليم القضاء الامريكي بامكانية عدوله عن السوابق القديمة، فقد اتبع ثلاث وسائل للخروج على مبدأ حجية السوابق القضائية :

- الوسيلة الاولى، وهي ان تتجاهل المحكمة الحكم القديم تماما ولا تشير إليه مطلقاً في حكمها الجديد.

- الوسيلة الثانية، وهي ابراز التمييز بين القضية المحكوم فيها وبين القضية المنظورة أمامها تمييزاً يبرر لها العدول. وهي نفس الطريقة التي يتبعها القضاء الانجليزي في بعض الاحوال.

- الوسيلة الثالثة، وهي العدول الصريح الواضح عن المبدأ الذي قررته المحكمة سابقا بالتقرير ان السابقة القديمة قد نقضت Overruled بحكمها الجديد(١).

وإننا إذ نرى في عدول المحكمة عن قضائها السابق تهديداً للاستقرار وتقليلا من هيبة المحكمة واحترامها على المستوى الفردي، فاننا نؤكد أن مثل هذا التصرف انما يبعث على الثقة المستمرة في القضاء، لحرصه على تصحيح موقفه، بل تعديل موقفه، متمشياً مع تطور الظروف المحيطة باتخاذ مثل هذا القرار بهدف الصالح العام.

ثانياً ـ الصورة الثانية: الأمر القضائي بالمنع

الأمر القضائي بالمنع هو صيغة قضائية تتضمن نهياً صريحاً توجهه المحكمة إلى جهة ما لمنعها من تنفيذ قانون معين لانه مخالف للدستور. ويتم ذلك بناء على طلب

---

(١) من ذلك حكمها في قضية West coast hotel V. Parrish، حيث تقول:
Our conclusion is that the Adkins case should be and it is overruled.
عن الدكتور أحمد كمال أبو المجد (المرجع السابق)، ص ٢٣٦.

من صاحب المصلحة الذي يستشعر وقوع ضرر معين إذا ما طبق عليه قانون مخالف للدستور. لذلك فان الأمرالقضائي بالمنع هو وقائي protective. وفي هذه الحالة يجب على الموظف المعني بالمنع تنفيذ الأمرالصادر إليه من المحكمة، والا عُدّ مرتكباً لجريمة تسمى جريمة احتقار المحكمة Contempt of court[1].

ولم ينشأ الامر القضائي بالمنع injunction بمقتضى نص دستوري صريح، وانما كانت نشأته نشأة قضائية ذاتية مرتبطة بتطور النظام القضائي الامريكي المتأثر بمبادىء القانون العام Common law ونظام العدالة Equity[2].

وتنقسم أوامر المنع إلى أوامر مؤقتة تصدرها المحكمة خلال نظرها لدعوى مرفوعة امامها وتسمى preliminary injunctions وأوامر دائمة تصدها المحكمة بناء على دعوى مباشرة ترفع أمامها وتسمى perpetual injunction[3].

وتعتبر أوامر المنع المؤقتة منها والدائمة ضمانة هامة من ضمانات حقوق الافراد وحمايتها في كافة المجالات السياسية والاقتصادية والمالية والفكرية والثقافية لتجنيبها الفرد تشريعات مخالفة لدستور بما يتضمنه من حقوق وحريات[4].

(١) الدكتور رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٤٨٠.
الدكتور أحمد كمال أبو المجد: الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الامريكية (المرجع السابق)، ص ٢٤٠. الدكتور نوري لطيف: القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق (المرجع السابق)، ص ٢٢٣.

(٢) يقصد بالقانون العام Common هنا مجموعة القواعد والمبادىء التي تقررها المحاكم من حين لآخر. وهو نظام يتميز به النظام القانونى الانجلوسكسوني الامريكي القائم على العرف والمبادىء التي يقررها القضاء. لذا فهو بهذا المعنى يختلف تماماً عن النظام اللاتيني أوالفرنسي Civil law القائم على القانون المكتوب. أما نظام العدالة Equity فقد برز ايضا في انجلترا وانتشر في الانظمة التي تأثرت بها وفي الولايات المتحدة ولكن بنطاق محدود. وهو نظام يقوم على سد ما يعتري نظام القانون العام من نص، بما يستخلصه من مبادىء القانون الطبيعي والشعور الاجتماعي والضمير العام.

(٣) لمزيد من التفصيل راجع الدكتور أحمد كمال ابو المجد (المرجع السابق)، ص ٢٤٧.

(٤) فمثلا كانت أول وأهم قضية استعملت فيها المحكمة العليا أوامر المنع عام ١٨٢٤ هي القضية المعروفة بقضية اسبورت وبنك الولايات المتحدة الأمريكية. وهي قضية ضرائبية نشأت نتيجة لحكم المحكمة العليا في عدم دستورية فرض الولايات ضريبة على فرع بنك الولايات فيها. لكن ولاية أوهايو رفضت التقيد بهذا الحكم وفرضت ضريبة على البنك، فطلب البنك من المحكمة اصدار أمر بمنع الموظفين من تطبيق القانون واستجيب لطلبه. فطبيعة الحق المراد حمايته في هذه القضية هو حق مالي وفي غيرها ثقافي وغيرها سياسي كحق الانتخاب وهكذا. لمزيد من الأمثلة على تلك القضايا .

إن النشأة القضائية لأوامر المنع وعدم وجود نص صريح ومباشر في الدستور يخول القضاء الامريكي حق اصدار مثل هذه الأوامر، دفع الشراح الامريكيين إلى الاعتقاد بأن الاطار العام لمشروعية اصدار هذه الأوامر يقوم على نص الفقرة الثانية من المادة الثالثة من الدستور والذي جاء فيه «السلطة القضائية تمتد إلى جميع المنازعات بمقتضى القانون والعدالة والتي تثار في ظل هذا الدستور وقوانين الولايات المتحدة والمعاهدات» (١). هذا بالنسبة للمحاكم الفدرالية Federal courts، أما محاكم الولايات فانها تستند في استخدامها لهذه الطريقة في الرقابة على دستورية القوانين إلى دساتير الولايات وقوانينها المتأثرة بالنظام القضائي الانجليزي القائم على القانون العام ومبادىء العدالة(٢).

ثالثاً ـ الصورة الثالثة: الحكم التقريري

وبمقتضى هذه الطريقة يستطيع الفرد ان يلجأ إلى المحكمة يطلب منها اصدار حكم يقرر مدى دستورية قانون معين يراد تطبيقه عليه. وفي هذه الحالة يجب على الجهة المخوّلة بتطبيق القانون التريث في تنفيذ القانون إلى أن يصدر حكم يقرر مدى دستورية ذلك القانون. فإذا حكمت المحكمة بدستورية ذلك القانون قامت الجهة المسؤولة بتطبيقه وتنفيذ الاجراءات المطلوبة، أما إذا حكمت المحكمة بعدم دستوريته فانه لا يجوز تطبيقه وتلتزم الجهة المعنية بذلك الحكم.

وقد بدأ هذا التحفظ في اشتراط المحكمة العليا توافر نزاع وخصومة أمام المحكمة بنفس الجدية والدقة التي تشترط بها لاصدار سائر الاحكام القضائية، خاصة بعد

(١) Article 111, Section 2 The judicial power extended to all cases, in law and equity . arising under this constitution. the laws of the United States, and treaties, Donovan, John: Democracy st the crossroads (op, cit), p, 71.

الدكتور أحمد كمال ابو المجد: الرقابة على دستورية القوانين (المرجع السابق)، ص ٢٣٩.
الدكتور ابراهيم شيحا: المبادىء الدستورية العامة (المرجع السابق)، ص ٢٦٢- ٢٦٣.
الدكتور علي السيد الباز: الرقابة على دستورية القوانين في مصر (المرجع السابق)، ص ١٧٤.
الدكتور رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٤٨٢.

(٢) الدكتور أحمد كمال ابو المجد: الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الامريكية والاقليم المصري (المرجع السابق)، ص ٢٧٩.
الدكتور علي السيد الباز: الرقابة على دستورية القوانين في مصر (المرجع السابق)، ص ٢٦٨.

صدور القانون الاتحادي للاحكام التقريرية عام ١٩٣٤، ومنحه المحاكم الاتحادية المختلفة حق اصدار احكام تقريرية في المسائل المتعلقة بدستورية القوانين(١).

أما الحكم التقريري الذي تصدره المحكمة وفق هذا الأسلوب من الرقابة على دستورية القوانين فانه يتمتع بحجية نسبية لا ينعكس أثره الا على من تقرر لصالحه أو مما يستفاد منه كسابقة قضائية في الدول التي تتبنى نظامُ القانون العام Common law(٢).

المطلب الثالث

الرقابة على دستورية القوانين في الأردن

لم تتضمن الدساتير الأردنية الثلاثة أي نص خاص بالرقابة على دستورية القوانين في الأردن سواء في عهد الامارة منذ انشائها عام ١٩٢١ أو المملكة منذ عام ١٩٤٦ وحتى الآن.

وازاء سكوت المشرع الدستوري عن معالجة موضوع الرقابة على دستورية القوانين وعدم تفويضه أي جهة للقيام بذلك، فقد بحث الفقه في امكانية قيام أي نوع من الرقابة.

إن إمكانية أعمال الرقابة السياسية أو الوقائية أمر غير وارد لأن ذلك يفترض انشاء جهاز خاص يتولى مثل هذه الرقابة كالمجلس الدستوري في فرنسا مثلا، وهذا الجهاز يتطلب نصا دستورية صريحاً بانشائه يبين كيفية تشكيله واختصاصاته

---

(١) انظر الدكتور رمزي الشاعر: النظرية القامع للقانون الدستورية (المرجع السابق)، ص ٢٦٨.
ويصف سير I. جننجز الحكم التقريري للقضاء في الولايات المتحدة الامريكية بقوله:
The notion that a court of law could determine the legality of legislation comes from the United States, where the Supreme Court assumed the power of declaring the statutes of congress to be bot applicable, becase they did not confoum with the constitution.
Jennings, Sir Ivor: The law and the constitution (op, cit), p.145.

(٢) وقد اخذ بهذا النوع من الرقابة في كل من كندا واستراليا والهند، وباكستان وسيرلانكا وغانا.
Jinnings: (op, cit), p.145.

وطبيعة أعماله ونتائجها. وقد جاءت الدساتير الأردنية الثلاثة المتعاقبة خالية من مثل هذا النص[1].

أما المجلس العالي الذي ورد النص عليه في المادة (٥٧) فمهمته لا تتعدى محاكمة الوزراء عمّا ينسب إليهم من جرائم جنائية ناتجة عن تأدية وظائفهم وتفسير أحكام الدستور. وان أيا من هذين الاختصاصين لا يمت بصلة إلى الرقابة الوقائية على دستورية القوانين[2].

وبناء عليه فإذا كان هناك بحث في الرقابة على دستورية القوانين في الاردن، فانه يجب أن يدور حول الرقابة القضائية أو الرقابة اللاحقة لاصدار القانون ونشره وتنفيذه.

وقد أيد الفقه الأردنى والعاملون في الحقل القانونى بصفة عامة القضاء الأردنى في الرقابة على دستوية القوانين. وبالتالي فالرقابة القضائية على دستورية القوانين هي مدار البحث في هذا المطلب.

وإذا كنّا قد استبعدنا الرقابة السياسية على دستورية القوانين في الأردن للأسباب التي أوردناها سابقا، وبصفة أساسية عدم وجود نص دستوري صريح بذلك، فان الاسباب نفسها تحول دون قيام القضاء بالرقابة على دستورية القوانين بواسطة الدعوى الأصلية Voie d'action .

فحيث أن طريقة الدعوى الأصلية تهدف بصفة عامة إلى اعطاء القضاء الحق في الغاء القانون المخالف للدستور، فان ذلك يعني تدخلا صريحا من السلطة القضائية في شؤون السلطة التشريعية دون نص دستوري.

---

(١) فمثلا نجد الدستور الفرنسي ١٩٥٨ يفرد للمجلس الدستوري بابا خاصا وهو الباب السابع م (٥٦- ٦٣) يبين فيه كيفية تشكيله ومدة العضوية وشروطها ورئاسته واختصاصاته واجراءات أعماله ومدى الزامية قراراته. انظر

Gicquel et Hauriou: droit constitutionnel et institutions politiques (ouv. cit).p.926.

الدكتورة سعاد الشرقاوي: النظم السياسية في العالم المعاصر (المرجع السابق)، ص ٢٦٩.

(٢) تنص المادة (٥٥) علي انه «يحاكم الوزراء أمام مجلس عال على ما ينسب اليهم من جرائم ناتجه عن تادية وظائفهم». أما المادة (١٢٣) فتنص على انه «للمجلس العالي .. حق تفسير احكام الدستور ....».

فالنص الدستوري هو السند الشرعي الوحيد الذي يعطي القضاء حق الغاء القانون المخالف لاحكام الدستور.

فالدستور هو الذي يبيّن كيفية ممارسة الأمة لسيادتها. وحيث يوزع الدستور الاختصاصات والواجبات الدستورية على السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، فانه وبموجب مبدأ الفصل بين السلطات لا يجوز لأي من هذه السلطات ان تنتقص أو تزيد من اختصاصات الاخرى. ولعل الدعوى الأصلية هي صورة واضحة لتدخل السلطة القضائية في مجال السلطة التشريعية. وهذا التدخل لا يجوز ما لم يبحه الدستور صراحة، وهذا ما لم يتم في أي من الدساتير الأردنية.

لهذا فاننا نقول أيضاً بأنه لا يجوز للقضاء في الأردن قبول الدعوى الأصلية لالغاء أي قانون ولو كان مخالفا للدستور مهما بلغت شدة وجسامة هذه المخالفة[١].

وذا كنا قد استبعدنا الرقابة السياسية والرقابة القضائية عن طريق الدعوى الأصلية من اطار البحث في الرقابة على دستورية القوانين، فان ما يمكن بحثه في هذا المجال هو رقابة القضاء عن طريق الامتناع عن تطبيق القوانين المخالفة لأحكام الدستور. فما هو موقف القضاء الأردني من هذه المسألة؟

القضاء في الأردن :

القضاء في الأردن منوط بالمحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، وهو يصدر جميع أحكامه وفق القانون باسم الملك[٢].

والمحاكم في الأردن ثلاثة أنواع، المحاكم النظامية والمحاكم الدينية والمحاكم الخاصة. وإذا استثنينا مسائل الاحوال الشخصية وبعض قضايا الديّة والأوقاف، وبعض الاختصاصات المقررة للمحاكم الخاصة بقوانينها الخاصة، فانه يبقى للمحاكم

---

(١) يقصد بالقضاء حيثما ورد في هذا المؤلف السلطة القضائية. والسلطة القضائية في الأردن تتولاها المحاكم بانواعها الثلاثة: المحاكم النظامية، والمحاكم الدينية، والمحاكم الخاصة. أما المحاكم النظامية فهي محاكم الصلح والابتدائية والاستئناف والتمييز بالاضافة الى محكمة العدل العليا التي استقلت أخيراً كمحكمة قضاء اداري بمقتضى قانون مؤقت رقم ١١ لسنة ١٩٨٩، ثم قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢.

(٢) المادة (٢٧) من الدستور الأردني.

النظامـيـة في كـافـة أنحـاء المملكة حق القـضـاء على جميع الاشخاص وفي جميع المواد المدنيـة والجزائية بما فيها الدعاوى التي تقيمها الحكومة أو تقام عليها. وهي تمارس اخـتـصـاصـاتها في القضاء الحقوقي والجزائي وفق أحكام القوانين النافذة المفعول في المملكة[1].

وتتـدرج المحـاكم النظامـية علوا من محاكم الصلح إلى محاكم الابتدائية إلى محاكم الاسـتئناف إلى محكمة التمييز وهي أعلى محكمة نظامية. وكانت إلى زمن قريب تنعقد باعـتـبـارها محكمـة تمييـز لاحكام القضاء العادي المدنى والتجاري والجزائي حينا، ومحكمـة قـضـاء ادارى باسم محكمـة العـدل العليا حينا آخر. أما في الوقت الحاضر وبمـوجب قـانونها المؤقت رقم ١١ لـسنة ١٩٨٩ اسـتـقلت محكمـة العدل العليا عن محكمـة التمييز وأصبحت تمثل أول وآخر درجة للقضاء الاداري في الأردن[2]. واستمر هذا الحال في قانونها الحالي رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢[3].

القضاء الأردني وموقفه من الرقابة على دستورية القوانين

لقـد أنكر القـضـاء الأردنى في وقت مـبكر حـقه في الرقابة على دستورية القوانين. وهذا الانكار معناه أن القانون العادي الذي بصدره البرلمان ويستوفي اجراءاته الشكلية التي ينص عليـهـا الدسـتـور وبشكل خـاص توقيعه واصداره من الملك، يعتبر قانونا صـحـيـحا ويجب على القضاء تطبيقه وعدم مناقشة دستوريته. هذا ما قررته محكمة استئناف القدس عام ١٩٥٣ في القضية الحقوقية رقم (٣١٢/ ٥٣) قـائلة «والذي نراد نحن بصـدد هذه النقطة أن المادة (٦) من قـانون تعـديل قـانون الادارة العرفية رقم (٤٨) لسنة ١٩٤٩ قـد تضـمنت الاقرار بشرعية جميع القوانين والأنظمة والأوامر التي أصـدرها جلالة الملك أو الحاكم العسكري أو الحاكم الاداري، واعتبارها مرعية ونافذة المفـعـول اطلاقـاً دون أي اسـتـثناء. وبهذا لا يجوز التـعـرض لشرعية هذه القوانين

---

(١) المواد (٩٩، ١٠٢، ١٠٣) من الدستورالأردنى.

(٢) لمزيد من التـفـصـيل راجع بحـثنا بعنوان «محكمـة العدل العليا بين نظام القضاء الموحد ونظام القـضـاء المزدوج»، منشـور في مجلة مـؤتة للبحوث والدراسات، المجلد السادس، العدد الثانى، كانون الاول ١٩٩١.

(٣) منشور في الجريدة الرسمية عدد ٣٨١٤ تاريخ ٢٥ أذار ١٩٩٢.

والأنظمة والاوامر طالما أقرّها مجلس الامة وصدّقها جلالة الملك، وليس من حق محكمتنا مناقشة دستورية القوانين[1]».

إن موقف محكمة استئناف القدس في بداية الخمسينات لم يستهجن أو ينتقد، وكان ذلك في رأيي مرتبطاً بالمستوى القانوني لبعض رجال القانون وانعدام الحوار الفقهي الذي يساعد على رفع سويّة رجال القانون أينما كانوا. أضف إلى ذلك ما ورد في المادة (٢٧) من الدستور والتي تنص على أن «السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها وتصدر جميع الاحكام وفق القانون باسم الملك».

والقانون في التعبير العام لا ينصرف الا إلى الاعمال الصادرة عن السلطة التشريعية. وكان من الأجدر بالمشرع الدستوري الأخذ بنص مشابه لما ورد في الفقرة الثانية من المادة الثالثة من الدستورالامريكي عندما فسرّ المقصود بالقانون وقال «تشمل السلطة القضائية جميع الاحوال المتعلقة بالقانون والعدل بمقتضى هذا الدستور وقوانين الولايات المتحدة والمعاهدات المبرمة ..» وعندها نقول لمحكمة الاستئناف بأنها أخطأت أو لم تتنبه للنص الدستوري[2].

موقف محكمة التمييز

إلاّ أنّ القضاء الأردني وعلى رأسه محكمة التمييز عدل عن انكاره لحقه في الرقابة على دستورية القوانين وأعطى نفسه صراحة هذا الحق . وكان هذا العدول واضحاً في القضية رقم (٧٤/ ٥٨) حيث قررت «وبعد التدقيق نجد أن الدستور الذي هو المصدر القانوني لسلطات الدولة قد وزع الاختصاصات التشريعية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وأوجب أن يكون تنظيم بعض المسائل (بقانون) يصدر عن السلطة التشريعية والبعض الآخر (بنظام) يصدر عن السلطة التنفيذية. ومن ذلك ما نصّت عليه المادة (١٠٠) من الدستور [3]، من أن تنظيم المسائل المتعلقة بتعيين درجات المحاكم واختصاصاتها، لايكون الا بقانون من السلطة التشريعية، وما نصت عليه

(١) مجلة نقابة المحامين، السنة الثانية، ص ١٣.

(٢) The judicial power shall extend to all cases, in law and equity. arising under this constitution. the laws of the United States, anl treaties made. or which be made ...

(٣) تنص المادة (١٠٠) من الدستور الأردني الصادر عام ١٩٥٢ والمعمول به حالياً على أن «تعين انواع المحاكم ودرجاتها واقسامها واختصاصاتها وكيفية ادارتها بقانون خاص، على أن ينص هذا القانون على انشاء محكمة عدل علياء».

المادة (١٢٠) من أن تنظيم المسائل المتعلقة بتعيين الموظفين وعزلهم والاشراف عليهم وحدود صلاحياتهم يكون من السلطة التنفيذية[١].

وحيث أن حق السلطة التنفيذية في تنظيم شؤون الموظفين، انما ينحصر بموجب المادة (١٢٠) من الدستور في المسائل المتعلقة بهم وعزلهم والاشراف عليهم وحدود صلاحياتهم.

وحيث أن مسالة تعيين المحكمة المختصة التي لها صلاحية محاكمة الموظفين على ما يرتكبونه من جرائم لا تدخل في مفهوم المسائل الذكورة، وانما هي من المسائل الخاصة بتعيين درجات المحاكم وتحديد اختصاصاتها، فإن أمر تنظيمها يدخل ضمن اختصاص السلطة التشريعية بقانون. ويكون حكم المادة (١٦٢) من نظام الموظفين الذي أناط بمحكمة الاستئناف حق محاكمة الموظفين كمحكمة أول درجة، مخالفا لاحكام الدستور ولا يجوز الاستناد إليه في محاكمة المتهم أمام محكمة الاستئناف[٢].

ويلاحظ أن محكمة التمييز لم تكتف في حكمها السابق على القول بأنه لا يجوز للقانون أن يخالف الدستور، بل أضافت «بانه لا يجوز الاستناد إليه». وهو موقف صريح لأعلى محكمة في النظام القضائي بامكانية أي محكمة من المحاكم تجاهل أي قانون مخالف للدستور والامتناع عن تطبيقه على القضية المنظورة أمامها.

ولكن التاريخ القضائي في الاردن لم يظهر لنا تجرؤ أي محكمة من المحاكم النظامية وغيرها ـ باستثناء محكمة التمييز ومحكمة العدل العليا ـ على أداء دسالتها في الرقابة على دستورية القوانين والامتناع عن تطبيق ما هو مخالف منها للدستور.

إن إمتناع أغلب المحاكم عن ممارسة حقها في الرقابة على دستورية القوانين ليس مرده عدم تسليم هذه المحاكم بهذا الحق، وانما مرده في رأيي ضعف الثقافة القانونية لبعض القضاة وعدم وصولهم إلى المستوى القانونى الفقهي الذي يمكنهم من مناقشة مثل هذه المسائل، فيكتفي بتطبيق القانون العادي على النزاع المنظور أمامه دون تكليف

---

(١) تنص المادة (١٢٠) على أن «التقسيمات الادارية في المملكة الاردنية الهاشمية وتشكيلات دوائر الحكومة ودرجاتها وأسماؤها ومنهاج ادارتها وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم والاشراف عليهم وحدود صلاحياتهم واختصاصاتهم تعين بانظمة يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك».

(٢) مجلة نقابة المحامين، عدد ٢، سنة ٦، ص ٦٠٧.

نفسه أي عناء في البحث والتحليل والمقارنة بين القوانين وتطبيق الأسمى منها وهو الدستور[1].

موقف محكمة العدل العليا

محكمة العدل العليا ـ كما ذكرنا ـ هذه الجهة الوحيدة التي تمثل القضاء الاداري في الأردن. وهي الآن محكمة مستقلة تماماً عن محكمة التمييز منذ صدور قانونها المؤقت رقم ١١ لسنة ١٩٨٩. أما قبل ذلك فقد كانت ومنذ صدور قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٢ ـ كانت ـ مندمجة بمحكمة التمييز كجهاز. أما اختصاصاتها فكانت مختلفة ومحددة بمقتضى ذلك القانون.

ولذلك فالحديث عن محكمة العدل العليا وموقفها من الرقابة على دستورية القوانين لن يختلف عن موقف محكمة التمييز منذ عام ١٩٥٢ وحتى عام ١٩٨٩. والسبب في عدم اختلاف مواقف المحكمتين هو كما نعلم وحده الجهاز القضائي المشكل من نفس القضاة الذين تتكون منهم كل من محكمة التمييز والعدل العليا في تلك الفترة.

فالفقرة الاولى من المادة التاسعة من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٢ كانت تنص على أنه «تشكل محكمة التمييز من رئيس وعدد من القضاة بقدر الحاجة، وتعقد بصفتها محكمة تمييز ومحكمة عدل عليا من رئيس وأربعة قضاة على الأقل ...»[2].

صحيح أن اختصاصات محكمة التمييز كانت تختلف عن اختصاصات محكمة العدل العليا، ولكن تفكير القاضي وموقفه من الرقابة على دستورية القوانين في كل من المحكمتين واحد. ولذلك فقد وجدنا محكمة العدل العليا تتخذ نفس موقف محكمة التمييز أثناء بحثها للقضية رقم (٧٥/ ٦٧) حيث قررت «أما ما ورد في الفقرة (ج) من قانون الانتخاب المؤقت لمجلس النواب رقم ٢٤ لسنة ٦٠ من أنه يشترط في المرشح أن يكون قد أتم الثلاثين من عمره في أول كانون ثانى من السنة التي يجري فيها

---

(١) الدكتور عادل الحياري: القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردنى (المرجع السابق)، ص ٣٢٣.

(٢) منشور في الجريدة الرسمية عدد ١١٠٥ بتاريخ ١٦/ ٤/ ١٩٩١، ص ٥٢.

الانتخاب، فهو مخالف للدستور، اذ أن المادة (٧٠) لم تشترط أن يكون المرشح قد أتم الثلاثين من عمره في أول كانون ثانى من السنة التي يجري فيها الانتخاب. وانما جاء النص مطلقا وهو يجري على اطلاقه بحيث يقبل للترشيح. وحيث أن قانون الانتخاب المشار إليه هو قانون مؤقت وقد نَصت المادة (٩٤) من الدستور على انه يجب أن لا تخالف القوانين المؤقتة احكام الدستور، فان الاشتراط الوارد في الفقرة (ج) سالفة الذكر لا يعمل به»(١).

والقانون المؤقت هو تشريع يصدر عن السلطة التنفيذية في حالة غياب مجلس الأمة اما لأنه غير منعقد أو منحل، وذلك في الأمور التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير أو تستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل(٢).

وقد وضَح الدستور في المادة (٩٤) أن للقوانين المؤقتة قوة القانون بشرط عدم مخالفتها لاحكام الدستور. وهذا الشرط تحصيل حاصل لأنه لا يجوز لأي قانون أو قرار مخالفة الدستور ومن ثم فإن عدم عمل محكمة العدل العليا بقانون الانتخاب المؤقت هو اقرار منها بحقها في الامتناع عن تطبيق القانون المخالف للدستور، وهو صورة من صور الرقابة على دستورية القوانين عن طريق الامتناع أو الدفع بعدم الدستورية.

لم تتراجع محكمة العدل العليا عن استقرارها على مبدأ الاقرار لنفسها بحق الرقابة على دستورية القوانين، بل زادت الأمر وضوحاً فيما قررته من أحكام وخاصة في

---

(١) مجلة نقابة المحامين، عدد ٤، السنة ١٥، ص ٣٨٩.

(٢) تنص المادة (٩٤) من الدستور الأردني الحالي على انه «عندما يكون مجلس الامة غير منعقد أو منحلاً، يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة في الأمور التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير أو تستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل ويكون لهذه القوانين المؤقتة التي يجب أن لا تخالف احكام هذا الدستور قوة القانون على أن تعرض على المجلس في أول اجتماع يعقده. وللمجلس ان يقر هذه القوانين أو يعدلها. أما اذا رفضها فيجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلانها فورا. ومن تاريخ ذلك الاعلان يزول مفعولها على أن لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة. يسري مفعول القوانين المؤقتة بالصورة التي يسري فيها مفعول القوانين بمقتضى الفقرة الثانية من المادة (٩٢) من هذا الدستور».

القضيتين ٤٤/ ٦٧ و ٢٧/ ٦٨[١].

ففي القضية رقم ٤٤/ ٦٧ تقول محكمة العدل العليا» .. ويفهم من هذه النصوص (المواد ٢٤- ٢٧ من الدستور) ان الدستور وزّع السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية على هيئات ثلاث، وفصل فيما بينها بصورة جعلت استعمال السلطات لوظائفها ينظمه دائمًا تعاون متبادل بينها على أساس احترام كل منها للمبادىء التي قررها الدستور. فإذا وضعت السلطة التشريعية تشريعا غير دستوري، لم تستطع أن تجبر السلطة القضائية على تطبيقه دون الدستور، وإلا كان في هذا اعتداء من السطة التشريعية على السلطة القضائية، وكلتاهما مستقلة عن الأخرى، وكلتاهما خاضعة للدستور. ومن الواضح أن تشريعا يصدر من جهة غير مختصة أو دون مراعاة لنص الدستور أو روحه، فإن على المحكمة أن لا تطبقه فيما يعرض عليها من قضايا، على اعتبار أن المحكمة تلتزم في تطبيقها للتشريعات المتفاوتة في القوة، ان تطبق التشريع الاعلى عند تعارضه مع تشريع أدنى منه. وهي في ذلك لا تعتدي علي السلطة التشريعية، ما دامت المحكمة لا تضع بنفسها قانونا ولا تقضي بالغاء قانون ولا تأمر بوقف تنفيذه. وغاية الأمر أنها تفاضل بين قانونين قد تعارضا، فتفصل في هذه الصعوبة وتقرر أيهما أولى بالتطبيق. وإذا كان القانون العادي قد استبعد تطبيقه، فمرد ذلك في الحقيقة والواقع إلى سيادة الدستور العليا على سائر القوانين، تلك السيادة التي يجب أن يلتزم بها كل من القاضي والمشرع على حد سواء ..«[٢].

وفي القضية رقم ٢٧/ ٦٨ قررت محكمة العدل العليا «ان النص الوارد في المادة (٣) من قانون مجلس الاعمار على تحديد مدة تعيين نائب رئيس مجلس الاعمار لخمس سنوات قابلة للتجديد هو نص يتعلق بكيفية تعيينه. وكان يقتضي بحسب المادة (١٢٠) من الدستور أن يتم ذلك بموجب نظام وليس بموجب قانون وبالتالي يكون

---

(١) هناك بعض القرارات التي عبرت فيها المحكمة عن عدم اختصاصاتها في بحث دستورية القوانين والقوانين المؤقتة ولكنها قرارات اتخذت في وقت مبكر بعد انشائها من ناحية، أو أصدرتها المحكمة بمناسبة معينة لا يمكن الاعتماد عليها لبيان موقف هذه المحكمة. للأمثلة على ذلك راجع الدكتور عادل الحياري: القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٣٠٧.

(٢) مجلة نقابة المحامين، العدد (٦)، لسنة (١٥)، ص ٧٤٩.

هذا النص مخالفا للدستور ولا يعمل به»(١). بل لقد بقيت محكمة العدل العليا تطل علينا من حين لآخر، بحكم صريح يؤكد حقها في الرقابة على دستورية القوانين.

ففي القضية رقم ١٥٧/ ٧١ قررت «ان وضع الأنظمة اللازمة لتنفيذ القوانين هو من اختصاص مجلس الوزراء وتصديق جلالة الملك، فلا يجوز للسلطة التشريعية ان تفوض أو تحيل أمر تنفيذ اغراض المادة (١٢) من قانون ادارة القرى إلى أوامر يصدرها وزير الداخلية بدلاً من الأنظمة، فيكون نص المادة (١٢) المذكورة غير دستوري ولا يعمل به»(٢).

وهي في حكم حديث تقرر «لو أن مجلس سلطة وادي الأردن قد أصدر القرار المطعون فيه بالاستناد إلى المادة (٩) من قانون سلطة وادي الأردن رقم (١٨) لسنة ١٩٧٧ وليس بموجب نظام كما تقضى بذلك المادة (١٢٠) من الدستور حسبما فسّرت بقرار المجلس العالي لتفسير الدستور رقم (١) لسنة ١٩٦٥ فيعتبر قراره مستنداً إلى قانون غير دستوري»(٣).

ومن مجمل ما سبق فاننا نستطيع ابداء بعض الملاحظات على الرقابة على دستورية القوانين في الأردن وعلى الوجه التالي:

أولا : لم يذكر المشرع الدستوري الأردنى أي نص يعطى المحاكم حق فحص دستورية القوانين أو يمنعها من ذلك. بل إنه لم يمنح هذا الحق إلى المحكمة العليا في البلاد وهي محكمة التمييز أو محكمة العدل العليا. ومن ثم ترك الأمر إلى اجتهاد الفقه والقضاء(٤).

---

(١) مجلة نقابة المحامين، العدد (٤)، ص ٢١٧.

(٢) عدل عليا ١٥٧/ ٧١، مجلة نقابة المحامين عدد ٧، سنة ٢٠، ص ٩٨١. أما المادة (١٢) من قانون ادارة القرى رقم (٥) لسنة ١٩٥٤ فتنص على أنه «يصدر مجلس الوزراء أنظمة تحدد أصناف العوائد التي يحق للمجالس القروية فرضها بما في ذلك الضريبة الشخصية وطرق الاعتراض عليها». معدلة بقانون رقم (٩) لسنة ١٩٧٣ ومنشور بالجريدة الرسمية، عدد ٢٤٠٢، تاريخ ١/ ٢/ ١٩٧٣، ص ١٣٨.

(٣) عدل عليا ٣٠٣/ ٨٧، مجلة نقابة المحامين، عدد (٣) سنة (٣٧)، ص ٤٠٧.

(٤) تخوف بعض الفقه من اعطاء المحكمة العليا صلاحية الرقابة على دستورية القوانين لان ذلك سيعطى تلك المحكمة مكانة عليا على غيرها من السلطات الاخرى، الأمر الذي يؤدي الى وجود حكومة القضاة كما حدث في الولايات المتحدة عام ١٩٣٦. ولكن الغالب من فقه لا يرون ذلك لأن نهج هذه المحكمة طوال السنوات الماضية يثبت بأن هذه المحكمة لا ترغب في الافتئات على غيرها من السلطات. انظر الدكتور عادل الحياري: القانون الدستوري والنظام الدستوي (المرجع السابق)، ص ٣٢٨.

ثانياً : إزاء خلو الدستور من أي نص يتعلق بالرقابة على دستورية القوانين، فقد استبعد طريق الرقابة السياسية والرقابة القضائية عن طريق الدعوى الأصلية. لأن كلا الطريقين بحاجة لنص دستوري صريح وهذا ما لم يتضمنه الدستور الأردنى.

ثالثاً : أيّد الفقه الاردنى وغيره بصفة عامة حق القضاء الأردنى في الرقابة على دستورية القوانين بطريق الدفع بعدم دستورية القوانين والامتناع عن تطبيق المخالف منها للدستور. والمقصود بالقضاء جميع أنواع المحاكم ودرجاتها دون حصر هذا الحق في محكمة معينة[1].

رابعاً : تردد القضاء في بادىء الأمر في الاعلان لنفسه حق فحص دستورية القوانين والامتناع عن تطبيق القانون المخالف للدستور، الا أنه سرعان ما اضطردت أحكامه على التسليم بحقه في ممارسة رقابته على دستورية القوانين بطريق الدفع بعدم دستورية القوانين والامتناع عن تطبيق القوانين المخالفة للدستور.

خامساً : إن استقرار القضاء الأردنى على حقه في الرقابة على دستورية القوانين يتصف بما يلي :

١- لم تمارس أي محكمة حقها في الرقابة على دستورية القوانين سوى محكمة التمييز ومحكمة العدل العليا، وهما المحكمتان العليتان في النظام القضائي. فمحكمة التمييز هي أعلى محكمة في القضاء العادي، ومحكمة العدل العليا هي أعلى بل أول وآخر درجة في القضاء الاداري.

٢- إذا كان القضاء الأردنى لا يأخذ بمبدأ السوابق القضائية، وان قرارات محكمة التمييز لا تعتبر ملزمة لبقية المحاكم من الناحية القانونية، الا أنه يبقى لهذه المحكمة مكانة عالية لدى كافة أنواع ودرجات المحاكم في المملكة. وهذا بدوره يعطي أحكامها واتجاهاتها طابعا مميزاً معبراً عن موقف قضائي عام.

---

(١) انظر الدكتور سليمان الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٣٨٨.

الدكتور عادل الحياري: القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردنى (المرجع السابق)، ص ٣٢٦..

الدكتور حنا نده: القضاء الاداري في الأردن (المرجع السابق)، ص ١١.

٣- إن الحجج والتبريرات التي أوردها القضاد الأردني وبشكل خاص محكمة التمييز ومحكمة العدل العليا في بسط رقابته على دستورية القوانين، تتشابه إلى حد كبير مع نفس الحجج والتبريرات التي أوردها القضاء الامريكي والمصري(١) عندما قرر له هذا الحق وأهمها.

- إنه ليس في الدستور الأردني ما يمنع المحاكم الأردنية من التصّدي لبحث دستو .ية القوانين أو الأنظمة سواء من ناحية الشكل أو الموضوع. أما القول بأن في هذا التصدي اهدار لمبدأ الفصل بين السلطات بتدخل السلطات القضائية في عمل السلطة التشريعية بما يعطل تنفيذه فانه يقوم على حجة داحضة. إذ على العكس من ذلك فان التصّدي أعمال لهذا المبدأ ووضع للأمور في نصابها الدستوري الصحيح بما يؤكده ويثبته(٢).

- إذا كان من واجب المحكمة تطبيق القانون، فان عليها التحقق أولا من وجود القانون المراد تطبيقه. وهذا الوجود منوط بموافقته لاحكام الدستور، فإذا ثبت للمحكمة بأن القانون المراد تطبيقه مخالف للدستور، يجوز بل يجب على المحكمة أن تتجاهله وتطبق القانون الاعلى وهو الدستور. والمحكمة اذ تقوم بذلك وتمتنع عن تطبيق القانون المخالف لا تعتدي على اختصاصات سلطة أخرى، وانما تقوم بواجبها الرئيسي وهو تطبيق القانون(٣).

- مبدأ سموّ الدستور يعني أن الدستور بما فيه من أحكام هو القانون الأعلى من بين القوانين في الدولة. وهذا السمو يقتضي التفرقة بين الدستور وغيره من القوانين. هذه التفرقة لا يكون لها أي قيمة قانونية الا إذا تقيدت السلطة التشريعية بحدود

---

(١) عندما نذكر القضاء المصري في هذا المقام فاننا نقصد موقف القضاء المصري قبل انشاء المحكمة العليا بمقتضى القانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩ والدستورية العليا في دستور١٩٧١ (المواد ١٧٤-١٧٨) لانه منذ عام ١٩٦٩ اعطي القضاء الدستوري المتخصص ولأول مرة الحق في الرقابة الدستورية على القوانين عن طريق الدعوى الأصلية.

(٢) انظر الدكتور سليمان الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٣١٩. وهو يشير الي حكم مجلس الدولة المصري بتاريخ ١٠ فبراير ١٩٤٨.

(٣) Wilsin, James: American Government (op. cit), p. 376.
الدكتور أحمد كمال أبو المجد. الرقابة على دستورية القوانين في الولايات الامريكية (المرجع السابق). ص ٨٨.

القانون الاعلى. فإذا ما خالفت القوانين العادية نصوص الدستور اعتبرت غير دستورية وباطلة ويجب على المحكمة التسليم بذلك والامتناع عن تطبيق أي قانون أو نظام مخالف للدستور(١).

سادساً : استعمل القضاء الأردنى عبارات عدة وهو في صدد التعبير عن حقه في الرقابة على دستورية القوانين والامتناع عن تطبيق ما هو مخالف منها لاحكام الدستور، ومن هذه العبارات «تجاهل القانون المخالف للدستور» و «لا يجوز الاستناد إليه» و «لا يجوز تطبيقه» و «لا يعمل به»، وهي عبارات تؤكد موقف أعلى المحاكم في الأردن، وتوضح اتجاه القضاء الأردنى من الرقابة على دستورية القوانين.

سابعاً : يحمد لمحكمة العدل العليا ما ذهبت إليه في القضية ٤٤/ ٦٧ في مساواتها بين عيب الاختصاص وعيب مخالفة الدستور وعيب مخالفة روح الدستور. فهي تقرر«... ومن الواضح أن تشريعا يصدر من جهة غير مختصة أو دون مراعاة لنص الدستور أو روحه، فان على المحكمة ان لا تطبقه فيما يعرض عليها من قضايا ...».

والواقع أن عدم ذكر محكمة العدل العليا لبقية العيوب لا يعني عدم الاخذ بها كسبب لبطلان القانون إذا ما لحقه أحدها، كعيب الشكل وعيب الانحراف في استعمال السلطة التشريعية، وانما ارادت المحكمة التركيز على أهم ما يعِّرض القانون للبطلان وهو عيب الاختصاص من جهة وتوضيح أن بطلان القانون وعدم دستوريته لا يترتب على عدم مراعاة القانون لنص الدستور فحسب، بل أيضاً يترتب كذلك على عدم مراعاة القانون لروح الدستور Spirit of the constitution من جهة أخرى.

فبالاضافة إلى نصوص الدستور هناك مبادىء عليا تسود المجتمع وتهيمن على النظام العام فيه، فتؤثر وتتأثر بالمعتقدات والجوانب السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية والقانونية. هذه المبادىء العليا هي روح الدستور والتي يمكن

---

(١) Wilson, James: American Government (op. cit), p. 380.

راجع حكم محكمة العدل العليا رقم ٤٤/ ٦٧، مجلة نقابة المحامين، عدد ٦ صحة ١٥، ص ٧٤٩.

استخلاصها أحياناً من نصوصه وأحياناً من طبيعة المرحلة الحضارية التي يمر بها المجتمع والأيديولوجية السائدة فيه. ومتى استخلصت هذه المبادىء العليا، كان على المشرع ان يحترمها ولا يتجاوزها في القوانين التي يضعها، وان يتجنب الانحراف عنها فيما يملك من سلطات تقديرية تحت ستار التنظيم حينا أو تحقيق غاية عامة مع انها خاصة حينا آخر[1].

وهذا ما أراد شرحه وتوضيحه المرحوم الاستاذ الدكتور عبد الرزاق السنهوري في بحثه المميز بعنوان «مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية ..»[2]

(١) اننا نذهب مع الاستاذ العلامة الدكتور عبد الرزاق السنهوري في استبعاده لفكرة الغرض الذاتي والغايات الشخصية من أعمال السلطة التشريعية ولكنه مذهب محاط بالحذر والحيطة وعدم الإطلاق، خاصة اذا تولت التشريع السلطة التنفيذية بحكم الدستور لمواجهة ظروف معينة تمر بها البلاد أو بصفة مؤقتة، كما في فترة غياب البرلمان وهذا ما حدث فعلا في القضية رقم ٤٦/ ٦١، والقضية ٨٨/ ٨١ اللتين عرضتا على محكمة العدل العليا عام ١٩٦١.
فقد حدث ان اصدر مجلس الوزراء قرارا بالغاء تسجيل شركة الطيران الاردنية، وهي الشركة الوحيدة التي كانت مسجلة في الأردن أنذاك، فطعنت الشركة بذلك القرار أمام محكمة العدل العليا بسبب عيب الشكل لان القرار لم يكن مسببا كما تطلبه قانون الطيران المدنى رقم ٥٥/ ١٩٥٣. وقد استجابت محكمة العدل العليا لهذه الدعوى والغت القرار، فأصدرت السلطة التنفيذية قانونا مؤقتا عدّلت به قانون الطيران المدنى وأجيز بمقتضاه لمجلس الوزراء الغاء تسجيل اي شركة طيران بقرار غير مسبب، واستناداً الى ذلك قرر مجلس الوزراء ثانية الغاء شركة الطيران. فطعنت بذلك الشركة لان الباعث كان بغرض الانتقام بمقتضى قانون مخالف للدستور. الا أن المحكمة رفضت الطعن وردّت الدعوى وبررت ذلك بقولها «ان مجرد اقدام السلطة التنفيذية على اصدار تشريع جديد يعفي مجلس الوزراء من بيان الأسباب التي تدعو لالغاء تسجيل شركات الطيران بعد أن كان التشريع السابق يوجب بيانها لا يدل على أن هناك سوء قصد نحو الشركة بالصورة الآنفة الذكر، وما دام ان تقدير ملاءمة اصدار التشريع من عدمها امر يعود للسلطة التشريعية فلا رقابة عليه من القضاء» مجلة نقابة العاملين، عدل عليا ٨٨/٦١. عدد ١، سنة ١٠، ص ٧٠٧. انظر ايضاً قانون حماية القيم من العيب الذي صدر في عهد المرحوم محمد أنور السادات بتاريخ ١٥ مايو سنة ١٩٨٠ ونشر في الجريدة الرسمية، عدد ٢٠، تاريخ ١٥ مايو، سنة ١٩٨٠.

(٢) لقد أورد المرحوم الاستاذ عبد الرزاق السنهوري خمسة تطبيقات تمثل حالات الانحراف في استعمال السلطة التشريعية:
١- الحالة الاولى ويمثلها القانون الذي لا يتصف بالعمومية والتجريد. كالقانون الذي تضعه السلطة التشريعية لتطبيقه على حالة فردية تستفيد منه أو تضار به.
٢- الحالة الثانية، وهي مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف . فاذا اعطى الدستور سلطة معينة، اختصاصا محددا بهدف وغاية فلا يجوز ممارسة هذا الاختصاص الا لتحقيق تلك الغاية مثل ذلك المادة (١٢٥) من الدستور حيث تعطي الملك عند اعلان الاحكام العرفية حقا =

ثامناً : انه وبالرغم من الحماس الذي أبدته محكمة العدل العليا في بسط رقابتها على دستورية القوانين، والامتناع عن تطبيق القانون الذي يتبين لها بانه مخالف للدستور، والتزامها الصريح بسيادة الدستور، فانها أكدت وبوضوح بأنها لا تعتدي على السلطة التشريعية ما دامت هي لا تضع بنفسها قانونا أو تقضي بالغائه أو تأمر بوقف تنفيذه. وهي بذلك تختلف عمّا استقرت عليه المحكمة العليا Stupreme court في الولايات المتحدة الامريكية في اصدار الأمر القضائي Injunction أو الحكم التقريري Declaratory judgment .

وأخيراً نقول أنه وبالرغم من مزايا الرقابة على دستورية القوانين عن طريق الدفع بعدم الدستورية وامتناع القضاء عن تطبيق القوانين المخالفة للدستور، فان الرقابة الدستورية عن طريق الدعوى الأصلية تبقى أكثر عدالة وفاعلية ووضوحا وتأكيداً على مبدأ الشرعية وسموّ الدستور، خاصة إذا ما أنيطت هذه المهمة بمحكمة دستورية مختصة تنشأ لهذه الغاية بمقتضى تعديل دستوري صريح، يضيف إلى أنواع المحاكم في الأردن محكمة مختصة يطلق عليها «المحكمة الدستورية العليا» بتشكيل واختصاصات واجراءات يبينها ويفصلّها قانون خاص يصدر بهذه الغاية باسم قانون المحكمة الدستورية العليا استناداً إلى التعديل الدستوري المقترح والمتعلق بانشاء هذه المحكمة في أقرب وقت[1].

وإلى أن تنشأ المحكمة الدستورية العليا في الأردن، فاننا نهيب بالقضاء الأردني

= في اصدار تعليمات لاغراض الدفاع عن المملكة بغض النظر عن أحكام أي قانون نافذ، فالهدف من هذا الاختصاص هو المحافظة على الأمن العام وسلامة الدولة ولا يجوز تجاوز هذه الغاية ولو بقصد تحقيق المصلحة العامة. فان فعلت السلطة التشريعية خلاف ذلك عد تشريعها باطلا.

٣- الحالة الثالثة، الاعتداء على الحقوق والحريات والانتقاص منها تحت ستار تنظيمها، فاذا صدر تشريع ينتقص من حق أو حرية منصوص عليها دستوريا أو مسلم بها مبدئياً كان التشريع باطلا.

٤- الحالة الرابعة، وهي المساس بالحقوق المكتسبة في غير ضرورة أو تفويض من الدستور.

٥- الحالة الخامسة، وتتعلق بمخالفة القانون للمبادىء الدستورية العليا وروح الدستور.

لمزيد من التفصيل راجع الدكتور عبد الرزاق السنهوري: مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، مجلة مجلس الدولة، القاهرة، عدد يناير ١٩٥٢.

(١) لمزيد من التفصيل حول مزايا الرقابة على دستورية القوانين بواسطة الدعوى الأصلية راجع: الدكتور أحمد كمال ابو المجد: الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الامريكية والاقليم المصري (المرجع السابق)، ص ٥٨١.

وعلى رأسه محكمتي التمييز والعدل العليا الوقوف دائما إلى جانب مبدأ الشرعية بكل ما يتضمنه من مبادىء ومعان وأسس، مهما كانت الظروف والمعطيات فذلك هو السبيل الاول لاحياء وتأصيل روح الحرية وسيادة القانون. لأن روح الحرية - كما يصفها ليرند هاند L. Hand - إذا ماتت في قلوب الرجال والنساء فلن تجدي في احيائها دساتير ولا قوانين ولا محاكم. أما إذا عاشت واستقرت هذه الروح في تلك القلوب فانها لن تحتاج إلى هذه الدساتير ولا القوانين ولا المحاكم(١).

تطور تشريعي حديث :

لقد أشرنا سابقاً إلى أن محكمتي التمييز والعدل العليا وهما أعلى محكمتين في الجهاز القضائي الأردني، قد باشرتا الرقابة على دستورية القوانين بطريق الامتناع. وهذا الاختصاص وفق الرأي الراجح من الفقه والذي نؤيده لا يحتاج إلى نص صريح لانه من صميم عمل القضاء، طالما واجب القضاء بشكل أساسي هو تطبيق القانون. وحيث يتعارض القانون الأدنى مع القانون الاعلى فالأولى بالتطبيق هو القانون الاعلى وهو الدستور أو القواعد الدستورية. إلا أن المشرع وحلاً للخلاف الفقهي والقضائي في تقرير مثل هذا المبدأ واستقراره فقد ذهب ولأول مرة في التاريخ التشريعي للأردن صراحة إلى منح محكمة العدل العليا الحق في الامتناع عن تطبيق أي قانون أو نظام يخالف الدستور، وذلك عندما قرر اختصاص محكمة العدل العليا في البند (٦) من الفقرة (أ) من المادة (٩) من قانون محكمة العدل العليا في النظر : ٦- بالطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب الغاء أي قرار أو اجراء صادر بموجب أي قانون يخالف الدستور أو أي نظام يخالف الدستور أو القانون(٢).

---

(١) "Liberty lies in the hearts of men and women . When it dies there, no constitution no law, no court can save it, or even do much to help it. While it is there, it needs no constiltuion, no law no court to save it" Hand, L. : The Spirit of Liberty, 1952.

(٢) لمزيد من التفصيل راجع قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١١٩٢. منشور بالجريدة الرسمية بالعدد ٣٨١٣ بتاريخ ٢٥ آذار ١٩٩٢ ص ٥١٦.

وفي رأيي أن هذا التطور التشريعي المحمود في مجال الرقابة على دستورية القوانين في الاردن ليس أكثر من تأكيد على حق القضاء بشكل عام ومحكمة العدل العليا بشكل خاص في بسط الرقابة على دستورية القوانين. وهي رقابة محددة في الامتناع عن تطبيق القانون المخالف للدستور. فهي كما ذكرنا لا تتقرر بأي حال من الأحوال إلا بتعديل دستوري يضيف إلى الفصل الخاص بالسلطة القضائية وهو الفصل السادس مادة أو مادتين تنصان على انشاء محكمة دستورية تتولى هذا الاختصاص. ثم يترك للمشرع العادي أمر تنظيم هذه المحكمة بالتفصيل وبقانون خاص.

الفصل السادس
نهاية الدساتير

إذا كانت أغلب الدساتير المكتوبة تنص على كيفية تعديلها تعديلا جزئياً وتبين الاجراءات الواجب اتباعها في هذه المسألة، فانه من النادر أن نجد من هذه الدساتير ما يتعرض الى كيفية الغائه الغاءاً شاملا أو كلياً.

والالغاء الشامل أو الكلي للدستور، يعني الغاء جميع نصوص الدستور وأحكامه دون الوقوف عند حد تعديلها تعديلا جزئياً، هذا الالغاء الكلي هو الموضوع الذي يبحثه الفقه تحت عنوان (نهاية الدساتير).

وتتحقق نهاية الدساتير بأحد أسلوبين: الأسلوب العادي ، والأسلوب الثوري[1].

---

(١) يضيف بعض الفقه الى هذين الأسلوبين أسلوباً ثالثاً هو العرف الذي يجري بعدم تطبيق الدستور. الا أن هذا الأسلوب غير مقبول عند غالبية الفقه.
فأسلوب العرف المعدّل بالحذف هو أسلوب مختلف في أمره عند الفقه اذا كان جزئياً، فما بال انصار ذلك الرأي عندما يكون النقاش بصدد العرف المعدل بالحذف كليا. هذا من جهة ومن جهة اخرى كما يقول الدكتور عبد الحميد متولي «ان التاريخ لا يذكر لنا الا مثالا واحداً لدستور جرى العرف بعدم تطبيقه بتاتا بعد صدوره وهو الدستور الفرنسي لعام ١٧٩٣ ثاني دساتير الثورة الفرنسية. ولذلك فقد أثر الفقه اغفال هذا الأسلوب.
انظر: الدكتور عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والانظمة السياسة (المرجع السابق)، ص ٧٢.
انظر الدكتور محمود حلمي: موجز مبادىء القانون الدستوري، القاهرة، ١٩٨٣، ص ٣٢.

المبحث الأول

الأسلوب العادي لنهاية الدساتير

يقصد بالأسلوب العادي لنهاية الدستور، الغاء الدستور وإنتهاء العمل به بهدوء وبغير عنف ، والاستعاضة عنه بدستور آخر جديد[1].

ولا يثير موضوع نهاية الدساتير أية اشكالات بالنسبة للدساتير المرنة التي لا تتطلب أية اجراءات خاصة لتعديلها كما هو الحال في انجلترا، حيث يستطيع البرلمان تعديل الاحكام الستورية والغائها بنفس الاجراءات المتبعة لتعديل القوانين العادية أو الغائها[2].

أما الدساتير الجامدة فهي تلك الدساتير التي تتطلب اجراءات خاصة أشد تعقيداً لتعديلها من إجراءات تعديل القوانين العادية.

وإذا كان مسلما به، كما ذكرنا سابقاً إن لكل دستور الحق في بيان الأسلوب الذي يتم من خلاله تعديله جزئياً، فانه يبدو غريباً أن يحدد هذا الدستور أو ذاك أسلوب الغائه كليا. ومن هنا تثار التساؤلات عمّا إذا كان بامكان السلطة التي تملك إجراء التعديل الجزئي حق تعديل أو الغاء الدستور الغاءً كليا.

يذهب غالبية فقهاء القانون الدستوري إلى منع السلطة التي تملك تعديل الدستور تعديلا جزئياً من حق التعديل الكلي للدستور. وحجتهم في ذلك أن حق التعديل الكلي أو الغاء الدستور لا يملكه إلا الأمة. فالأمة وحدها هي التي تستطيع الغاء الدستور باعتبارها صاحبة السيادة في الدولة[3].

---

(١) الدكتور ابراهيم شيحا: المبادىء الدستورية العامة (المرجع السابق)، ص ٢٨٣.

(٢) لمزيد من التفصيل انظر:

Jenning, Sir ivor: The law and the constitution (op, cit), p. 144.

الدكتور نوري لطيف: القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق (المرجع السابق)، ص ٢٠٢.

(٣) انظر الدكتور سعد عصفور: المبادىء الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ١٠١.

الدكتور رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة (المرجع السابق)، ص ٢٢٦.

الدكتور ابراهيم شيحا: المبادىء الدستورية العامة (المرجع السابق)، ص ٢٨٤.

فحيث يتضح للأمة عدم مسايرة الدستور القائم للتطورات والظروف السائدة في المجتمع وعدم ملائمة أحكامه لأحاسيس وتطلعات الافراد فيها، جاز لها الغاء ذلك الدستور ووضع دستور جديد يلبي حاجاتها ويساير تطور كافة جوانب الحياة فيها، عن طريق الجمعية التأسيسية، أو الاستفتاء الدستوري ولو ورد في الدستور نص يمنع ذلك[1].

وإذا كان غالبية الفقه يتحدثون عن كل من أسلوب الجمعية التأسيسية أو أسلوب الاستفتاء الشعبي الدستوري كتعبير عن إرادة الأمة في الغاء الدستور القديم وانشاء دستور جديد يحل محله، فانهم يفترضون النشأة الديمقراطية لذلك الدستور ابتداء. ومن ثم فانني أرى أنه إذا كانت نشأة الدستور أصلاً قد تمت بطريقة غير ديمقراطية كطريق المنحة أو العقد، فانه بامكاننا اقرار أسلوب الغائه بنفس الطريقة، إن لم يتيسر إجراء ذلك بالطرق الديمقراطية والمعروفة بأسلوب الجمعية التأسيسية أو أسلوب الاستفتاء الدستوري.

ومن جهة أخرى فانه لا يشترط أن تكون الجمعية التأسيسية التي يناط بها وضع الدستور الجديد هي ذات الجمعية التأسيسية التي قامت بوضع الدستورالقديم، لأن العبرة ليست بأشخاص من يقوم بوضع الدستور أو الغائه، وانما العبرة بالتعبير الحقيقي عن إرادة الأمة في الوقت التي تتخذ فيه قراراً مصيرياً مثل الغاء أو وضع دستور جديد.

وإذا كنّا نسلم مع غالبية الفقه بعدم صلاحية السلطة المختصة بتعديل الدستور، لالغائه كلياً، تمشياً مع مبدأ سيادة الأمة، فاننا نميل مع بعض الفقه ومن نظرة عملية إلى التسليم بامكانية تعديل الدستور تعديلا كلياً على دفعات، استناداً إلى النصوص التي تجيز التعديل. ومن ثم التوصل بهذا الطريق إلى الغاء الدستور الغاءً كاملا واحلال مواد دستورية أخرى محل التي تم تعديلها بالالغاء أو الحذف.

---

(١) الدكتور يحيى الجمل: النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية (المرجع السابق)، ص ٩٧.
الدكتور محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١١١.
الدكتور عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ٧٢.
الدكتور محمود حلمي: موجز مبادىء القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٣٢.
Laferriere, J. : Manuel de droit constitutionnel (ouv. cit).p.302.

وبالتـالي فالتعديل الجزئي الذي تجريه السلطة المختصة بتعديل الدستور يمكن أن يحقق الالغاء الكامل للدستور، إذا ما تكرر وتناول كافة مواد الدستور[١].

المبحث الثاني

الأسلوب غير العادي لنهاية الدساتير

(الأسلوب الثوري)[٢]

يبين لنا التـاريخ أن كـثيراً من الدسـاتير العالمية قد انتهت بأسلوب غير عادي عن طريق الثورة أو الانقلاب.

والثـورة والانقـلاب طريقـان واقـعـيـان لنهـاية الدساتير لا طريقين قانونيين. لأن الدسـاتير لا تنص في العـادة على أي من هذين الطريقين كوسيلة مشروعة لنهايتها. في حين أننا وجـدنا هذين الأسلوبين يلعـبـان الدور الرئيسي في نهاية الدساتير في مختلف الأمكنة وعلى مر الأزمنة[٣].

---

(١) انظر الدكتور سعد عصفور: القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ١٠٢.

(٢) نظراً لتكرار سـقـوط الدسـتور بسبب الثورة والانقلاب في بعض البلاد، ذهب البعض الى اعتبار هذا الأسلوب أسلوباً عـادياً لالغـاء الدسـتـور في تلك الدول. فـفي فـرنسـا سقط أكثر من ١٥ دسـتـور بالثـورة والانقـلاب. وفي سوريا سقطت جميع الدساتير السورية بانقلابات. الدستور السوري ١٩٢٨ سقط بانقلاب ١٩٤٩، ودستور ١٩٥٠ سقط بانقلاب ١٩٥١ وأعيد العمل به في ١٩٥٤ وسـقط ثانية بقيام الجمهورية العربية السورية، ودستور الجمهورية العربية المتحدة سقط بانقلاب ١٩٦١، ودستور ١٩٦٢ سقط بانقلاب ١٩٦٣ ودستور ١٩٦٤ سقط بانقلاب ١٩٦٦، ودستور ١٩٦٩ سقط بانقلاب تشرين ثاني ١٩٧٠. انظر الدكتور كمال الغالي: مبادىء القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ١٦٣ و ١٦٤.

(٣) وعلى سـبـيل المثـال نجـد أن أغلب الدسـاتير الفـرنسية التي صدرت منذ الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩ انتـهت عن طريق الثـورة أو الانقلاب، وكذلك الدستور المصري لعام ١٩٣٠ الذي سقط على يد ثورة يوليو عام ١٩٥٢ وبعض الدساتير السورية كدستور ١٩٢٨ الذي سقط بانقلاب ١٩٤٩ ودستور ١٩٥٠ الذي سقط بانقلاب ١٩٥١ وأعيد العمل به عام ١٩٥٤، ثم انتهى ثانية بقيام الجمهورية العربية المتحدة عام ١٩٥٨ ثم دسـتور الجمهورية العربية المتحدة الذي سقط بانقـلاب عام ١٩٦١ على اثر الانفـصـال بين مصر وسـوريا، ثم دسـتـور ١٩٦٢ الذي سـقط بانقلاب عام ١٩٦٣. اضف الى ذلك أمـثلة كـثيرة لدساتير دول أمريكا اللاتينية وبعض دساتير الدول الأوروبيـة خـاصة بعد الحرب العالمية الاولى، راجع الدكتور كمال الغالي: مبادىء القانون الدستوري والأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ١٦١. الدكتور عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والانظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ٧٦ و ٧٧.

المقصود بالثورة والانقلاب

يرى بعض الفقه الدستوري والسياسي ان التفرقة بين الثورة والانقلاب تتم على أساس الجهة التي تقوم بكل منهما. فالثورة Revolution يقوم بها الشعب، أما الانقلاب Coup d' Etat فيقوم به أحد أجهزة الدولة أو بعض العاملين فيها كرئيس الدولة أو رئيس الوزراء أو وزير الدفاع أو قائد الجيش في أغلب الاحيان. لذا فالانقلاب عبارة عن إجراء يهدف إلى تغيير في شؤون الحكم يقوم به بعض ذوي السلطان دون اتباع لاحكام الدستور[1].

ولكن الرأي الراجح من الفقه يرى أن أساس التفرقة بين الثورة والانقلاب لا يكمن في مصدر الحركة التغييرية، أي الجهة التي قامت بتلك الحركة، وانما يكمن في الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها تلك الحركة. وعلى ذلك ذهب البعض إلى تعريف الثورة بأنها عمل جذري يهدف إلى تغيير الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية في وطن من الأوطان، من الحال الذي عليه فعلا إلى الحال الذي يجب أن يكون عليه أصلا[2].

فإذا كان الهدف من الحركة تغيير النظام السياسي (أي تغيير نظام الحكم مثلا من نظام ملكي إلى نظام جمهوري أونظام رئاسي إلى نظام برلمانى) أو الاجتماعي والاقتصادي (تغيير النظام من رأسمالي إلى اشتراكي أو شيوعي) عدّت الحركة ثورة.

والثورة قد تكون ثورة شاملة Revolution Integrate إذا كانت تهدف بالاضافة إلى تغيير النظام السياسي، النظام الاجتماعي والاقتصادي كذلك . وقد تكون ثورة صغرى أو كما يسميها الفقهاء الفرنسيون Revolution Mineure إذا كانت لا تهدف الا لتغيير النظام السياسي فقط[3].

أمّا إذا كان الهدف من الحركة هو تغيير الحكومة القائمة واحلال حكومة جديدة محلها لتستأثر بالسلطة دون تغيير في النظام السياسي أو الاقتصادي أو القانونى بشكل عام عدّت الحركة انقلابا.

---

(١) الدكتور عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والانظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ٧٣.
ولمزيد من التفصيل حول الثورة وبعض المفاهيم القريبة منها راجع الدكتور رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري (المرجع الاسبق)، ص ٧٢٢ وما بعدها.

(٢) الدكتور محمود حلمي: موجز مبادىء القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٣٤.

(٣) الدكتور عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والانظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ٧٤.

وبناء عليه إذا كانت الثورة تهدف إلى صالح الجماعة بأسرها، فان الانقلاب يهدف إلى صالح فرد أو مجموعة قليلة من الأفراد.

والحقيقة انه إذا كان يترتب على الثورة الاستيلاء على السلطة، فان هذا الاستيلاء لا يمثل أكثر من وسيلة لتحقيق الهدف العام وهو التغيير في النظام السياسي أو الاجتماعي أو الاقتصادي او فيها كلياً، في حين يعتبر الاستيلاء على السلطة الهدف الرئيس للقائمين على الانقلاب.

والانقلاب مثلما يعرفه الكثيرون بأنه يتم بالعنف واستعمال القوة العسكرية، فانه أيضاً يتم بإجراءات سلمية بقصد الاستئثار بالسلطة، كأن يعمد رئيس الدولة إلى الغاء أو ايقاف الدستور أو إلى تعديل في حدود اختصاصاته من أجل صالحه الخاص، مثلما قام به نابليون عام ١٧٩٩ ونابليون الثالث عام ١٨٥١ عندما الغى كل منهما الدستور وأنشأ دستوراً جديداً هيأ له الاستئثار بالسلطة واقامة حكم دكتاتوري، ومثلما يحاول عمله الآن الرئيس الروسي يلتسن بعد إنهيار الاتحاد السوفاتي وترأسه لجمهوريات روسيا الاتحادية وبدء الصراع بينه وبين مجلس نواب الشعب في روسيا[1].

والتعمد في ايقاف الدستور أو مخالفته الذي يمثل انقلابا وفق المفهوم السابق لا يقتصر على مخالفة الدستور في نصه، بل أيضاً ينطبق على مخالفة الدستور في روحه. ومثلما يمكن أن يقع هذا الانقلاب من رئيس الدولة، فانه يمكن أن يقع من أي من رجال السلطة أو القائمين عليها إذا لم يحترم كل منهم الدستور ويعمل ما تمليه عليه نصوصه وروحه.

---

(١) اذا كانت الثورة كما عرفها البعض بأنها عن «مجموعة من الاحداث الخارجة على الدستور والتي تؤدي الى قلب النظام السياسي القائم في الدولة، وتحل محله نظاما جديدا، فان هذا التعريف وان كان مقتصراً على النظام السياسي فانه لا يتطابق مع الانقلاب لان الانقلاب لا يؤدي بالضرورة الى تغيير النظام السياسي بل الى تغيير القائمين على السلطة.

(٢) ويضرب لنا الدكتور عبد الحميد متولي أمثلة عديدة على مثل هذه الصور من الانقلابات كقيام رئيس الجمهورية لبلد، باعلان نفسه رئيسا مدى الحياة في حين ينص دستور ذلك البلد على أن مدة رئيس الدولة أربع سنوات. أو كما هو الشأن عندما يقوم رئيس الدولة بإصدار قانون لم يحظ مشروعه بالاغلبية البرلمانية متجاهلاً ما تطلبه الدستور من أصول واجراءات. أو كما اذا قام رئيس الدولة بفصل أحد أعضاء المجلس النيابي في حين أن هذا الفصل لا يكون مقرراً الا لاغلبية معينة من أعضاء المجلس، تماماً مثلما حدث في ظل الدستور المصري لعام ١٩٢٣. انظر الدكتور عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٧٤.

ومما يذكر أن غالبية الانقلابات التي عرفها التاريخ السياسي الحديث والتي كانت تهدف إلى اقامة حكم دكتاتوري، كانت تؤيدها الشعوب في بداية قيامها تحت تأثير الدعايات التي تبناها القائمون على الانقلاب في استمالة وتحريك عواطف الشارع العام تحت شعارات الثورة والاصلاح والتقدم ... ومع ذلك فقد عرف التاريخ بعض الانقلابات التي قاومها الشعب ولم يخدع بدعايتها[1].

المقصود بالثورة في مجال انتهاء الدساتير

إذا كانت الثورة تختلف عن الانقلاب من الناحية السياسية، فانهما لا يختلفان عن بعضهما البعض من الناحية القانوينة، خاصة عندما يستعمل الفقه الدستوري اصطلاح الثورة بالمعنى الواسع الذي يشير إلى تلك الحركة التي تتضمن احداث تغيير في النظام الدستوري متجاهلة الاطار القانونى القائم. ولذلك فإن الفقه الدستوري عندما يتكلم عن اثر الثورة في نهاية الدساتير، فانه يقصد الثورة أو الانقلاب بمعنى واحد. وهو نفس الاتجاه الذي نتبناه في حديثنا عن اثر الثورة على الدستور ثم اثرها على القوانين العادية.

مشروعية الثورة

قد لا يكتب للثورة النجاح، وتنتهي حركتها بالفشل، فيقدم القائمون بها واعوانهم إلى المحاكمة بتهمة التآمر والاخلال بأمن الدولة، ومحاولة قلب نظام الحكم بالقوة، ويبقى النظام القائم دون تعديل أو تغيير.

أمّا إذا كتب للثورة النجاح، فان رجال الثورة يصبحون زعماء وطنيين مخلصين للبلاد، فتسقط الحكومة التي كانت قائمة قبل قيام الثورة، ويحال اعضاؤها إلى المحاكمة لتفسح مكانها لحكومة الثورة لتتولى السلطة في البلاد.

لهذا مهما قدم من تبريرات تبين مشروعية الثورة ومهما وجه من انتقادات تبين

---

(١) مثال ذلك الانقلاب الذي قام به ملك فرنسا شارل العاشر عام ١٨٣٠ والذي قاومه الشعب الفرنسي. انظر

Gicquel, Jean et Hauriou., Andre: droit constitutionnel et institutions politiques (ouv. cit), p. 620.

عـدم مشروعـية الثورة، فان الحديث يبقى نظرياً في هذا المجال لأن العامل الحقيقي في اضـفـاء صفة الشرعية على الثورة أو عدم شرعيتها هو نجاحها أو فشلها. فالثورة كما قـيل صراع بين قـوتين مـاديتين، قـوة الثوار وقوة الحكومة، والتي تنتصر منهما يكون الحق في جانبها[١].

وبناء على ذلك، فـان الحـديث عن أثر الثـورة على الدسـتور انما ينصرف إلى حالة نجاح الثورة فقط، لأن فشلها يعني بقاء النظام القانونى قائمًا دون تعديل أو تغيير.

اثر الثورة على الدستور :

لا شك بأن نجـاح الثـورة أو فشلها لا يؤثر على وجود الدولة، وانما يؤثر في نظام الحكم فـيـهـا، ولهذا كان موضوع اثر الثورة على الدستور أهم موضوعات البحث في هذا المجال.

ومن مجمل المناقـشـات والآراء الفـقـهـيـة التي أبديت في اثر الثـورة على الدستور نستطيع القول بأن هناك رأيين.

الرأي الأول : وهو القائل بأن نجاح الثورة يؤدي إلى إلغاء الدستور بأكمله.

الرأي الثاني : وهو القائل بأن نجاح الثورة لا يؤدي إلى إلغاء الدستور بأكمله.

الرأي الأول : الثورة تلغي الدستور باكمله

يذهب غـالبية الفقه الدستوري وبشكل خاص الفقه الفرنسي التقليدي، إلى أن نجاح الثـورة يؤدي إلى سـقـوط فـوري للدسـتـور القائم متى تناقضت أحكامه مع أهداف الثـورة، مـفـسـحـاً المجـال لتـولي الحكومـة الواقعية مقاليد الحكم بدلا من الحكومة القانونية[٢].

والسـقـوط الذاتي للدسـتـور لا يحتـاج إلى تشريع يقرره، خاصة إذا كانت الثورة

(١) الدكـتـور عادل الحياري: القانون الدستوري والنظام الدستوري الاردنى (المرجع السابق)، ص ٤٥١.

(٢) الدكـتـور عادل الحياري: القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردنى (المرجع السابق)، ص ٤٥١.

شاملة، وتهدف إلى احلال اطار قانونى شامل جديد محل الإطار السابق. أما الاعلان عن سقوط الدستور بعد نجاح الثورة فلا يعني أكثر من تقرير كاشف ومؤكد لحالة واقعية ترتبت فعلا على نجاح الثورة[1].

وقد فسّر اتجاه قديم هذه النتيجة على أساس نظرية العقد الاجتماعي الذي يجسدها الدستور، ويحدد أبعادها ونتائجها. ويخلص هذا الرأي إلى القول بأن الثورة ما هي إلا تعبير عن رفض الافراد لما التزموا به وتنازلوا عنه بمقتضى الدستور.

أما الاتجاه الحديث فقد حاول تفسير السقوط الفوري للدستور بناء عى نظرية سيادة الأمة. فالأمة هي التي ارتضت الدستور ميثاقا لها، لتبين من خلاله كيفية ممارسة السلطة. وهي حين تسحب هذا الرضى وتعبر عن عدم ارتياحها لهذا الدستور ومقاومتها له، انما تعلن نهايته بالكامل[2].

الحكومة الواقعية

يترتب على نجاح الثورة أثر فوري و هو سقوط الدستور القائم تلقائياً دون اعلان، وكذلك سقوط الهيئات الحكومية.

وسقوط الهيئات الحكومية تبعا لنجاح الثورة لا يتطلب اعلانا صريحا من زعماء الثورة، لأن سند شرعية تولي الحكومة القديمة الغى بسقوط الدستور القديم [3]. وإلى أن ينشأ دستور جديد يبين كيفية ممارسة الأمة لسلطاتها وتوزيعها على الهيئات المختصة، تنشأ حكومة مؤقتة تتولى السلطة دون ابتاع الإجراءات والأصول التي

---

(١) انظر الدكتور عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٨٧.
الدكتور ابراهيم شيحا: المبادىء الدستورية العامة (المرجع السابق)، ص ٢٩١.
الدكتور سعد عصفور: المبادىء الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ١٠٢.

(٢) الدكتور كمال الغالي: مبادىء القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ١٦٤.
الدكتور رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون اللدستوري (المرجع السابق)، ص ٧٢٩.

(٣) الدكتور عادل الحياري: القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردنى (المرجع السابق)، ص ٤٥٤.

ينص عليهـا الدستور. ولذلك فهي تسمى بالحكومة الواقعية Le Governement de fait. فـهي لا تسـتند إلى تفـويض دستوري يضفي عليها صفة الشرعية، وانما تستمد سلطتـهـا من الواقع وتمارس اخـتـصـاصـاتها حـسب الحاجة وبالطريقة التي تراها ضرورية لضمان الحفاظ على مكاسب الثورة واستقرارها.

ولعل أهم ما تتصف به الحكومة الواقعية أو كما يسميها البعض «بحكومة الثورة» من خصائص فهي كما يلي :

١- الحكومـة الواقعية، حكومة مؤقتة governement provisoire تتولى السلطة مؤقتا إلى حين استقرار النظام الدستوري بعد وضع الدستور الجديد من قبل جمعية أو هيئة مـعـينة يتم انتـخـابها أو اختيارها لهذا الغرض. وغالباً ما تتنازل الحكومة المؤقتة عن سلطاتها إلى الجمعية التأسيسية باعتبارها ممثلة عن الأمة.

٢- الحكومـة الواقعية حكومة تجمع بيدها كافة السلطات، وخاصة السلطة التشريعية والسلطة التنفـيـذية، وتتولاها بواسطة هيئة أو هيئات تابعة لها، وتحت اشرافها . لذلك فهي حكومة تقوم على نظام تركيز السلطة Concentration of pwers بدلا من نظام الفـصل بين السلطات Separation of powers، الأمـر الذي دعا فقهاء القـانون الدســتـوري إلى وصف هذه الحكومة بالحكومة الدكتاتورية. لأن الحكم الدكتاتوري مثلما يمارسه فرد (كدكتاتورية فرانكو في اسبانيا بعد الحرب الأهلية عام ١٩٣٦) يمكن أن تمارســه أيضاً هيئة أو مجموعة من الافراد (كالدكتاتورية التي حكمت فرنسا بعد ثورة ١٨٤٨ وثورة ١٨٧٠)[1].

الرأي الثاني: الثورة لا تلغي الدستور

يذهب هذا الرأي إلى أن نجـاح الثـورة لا يؤدي إلى سـقوط فوري للدستور، بل ان مصير الدستور يتوقف على إرادة زعماء الثورة والحكام الجدد[2].

---

(١) Lafereiere, J.: Manuel de droit constitutionnel (ouv. cit), p. 303.
الدكتور محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١١٣.
الدكتور كمال الغالي: مبادىء القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٧٩.
(٢) الدكتور عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ٧٩.

فالثورة حسب هذا الرأي ، عبارة عن استيلاء فئة أو مجموعة من الافراد على السلطة العامة دون اتباع الأصول والإجراءات الدستورية المشروعة. وحيث أن الاستيلاء على السلطة يتم بهدف فرض فلسفة معينة يؤمن بها رجال الثورة ويرغبون في تحويلها إلى واقع عملي يطّبق على الأمة بكاملها، فان هذا الواقع ومجال تطبيقه ومداه، لا بد له من إرادة صريحة تعبر عنه وتحدد نطاقه بعد أن تبين موقفها الصريح من الدستور القائم[1].

وبناء عليه ذهب أنصار هذا الرأي إلى القول بأنّ نجاح الثورة المصرية التي قامت في ٢٣ يوليو عام ١٩٥٢ لم يؤد إلى السقوط الفوري لدستور ١٩٢٣، لأن هدف الثورة لم يكن اسقاط الدستور، بل كان هدفها اصلاح الفساد الذي كان متفشياً في الجهاز السياسي والإداري المصري آنذاك. ولكن بعدما تبين لرجال الثورة بأنّ الدستور القائم لا يتمشى مع تحقيق أهداف الثورة ولا يساير رؤيتها في بعض الأسس الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، اعلن عن سقوطه في العاشر من كانون الأول ديسمبر ١٩٥٢، أي بعد قيام الثورة بما يزيد على أربعة أشهر ونصف. وهذا يبين عدم صحة القول بأن سقوط الدستور نتيجة فورية لنجاح الثورة[2].

وضمن الاطار الواسع لهذا الرأي فقد تعددت الاتجاهات في تحديد مفهوم عدم السقوط الفوري للدستوري تجاه الدستور. فحيث تأتى حكومة الثورة إلى السلطة وفي نيتها احترام الدستور والعمل على الاستمرار في تطبيقه، تكون حكومة دستورية ويبقى الدستور قائما ولو مؤقتاً إلى أن تقرر هذه الحكومة موقفها الصريح منه. وفي هذه الحالة يمكن القول بأن الدستور لا يسقط بمجرد نجاح الثورة.

وحيث يأتي حكومة الثورة متجاهلة الدستور ومنتهكة اياه دون أي اعتبار لأي من أحكامه، تكون الحكومة هنا حكومة واقعية، يرتبط مصير الدستور مباشرة بنجاح الثورة[3].

---

(١) الدكتور عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٨٣.
الدكتور محمود حلمي: موجز مبادىء القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٣٩.

(٢) الدكتور عادل الحياري: القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردنى (المرجع السابق)، ص ٤٥٤.

(٣) راجع الدكتور ابراهيم شيحا: المبادىء الدستورية العامة (المرجع السابق)، ص ٢٩٢.

وبالرغم من سهولة هذا المعيار من الناحية النظرية، فانه صعب التحديد من الناحية الواقعية. لأن النتيجة مرتبطة وفق هذا الرأي بنية رجال الثورة، والممارسة العملية التدريجية لحكومة الثورة. وبالتالي لا يمكن وضع نظرية مجردة صالحة لكل زمان ومكان تبين أثر الثورة على الدستور .

إزاء ذلك ذهب اتجاه آخر إلى تقدير أثر الثورة على الدستور بناء على التفرقة بين الثورة السياسية والثورة الاجتماعية .

فإذا كان هدف الثورة هو الاطاحة بنظام الحكم، كانت الثورة سياسية وتؤدي إلى سقوط الدستور. أما إذا لم يكن هدف الثورة الاطاحة بنظام الحكم، وانما فقط التغيير الاجتماعي، كانت الثورة اجتماعية ولا تؤدي إلى السقوط التلقائي للدستور[1].

وفي رأيي أن هذا الاتجاه ضعيف لسببين :

السبب الأول ، وهو انه ليس من السهل التفرقة بين الثورة السياسية بمعناها السابق والثورة الاجتماعية. لأن أي ثورة اجتماعية لا بد لها من التمهيد المتعدد الجوانب والمتصل اتصالا كبيراً بالثورة السياسية وغيرها.

والسبب الثاني، هو أن أحكام الدستور لا تقتصر فقط على بيان نظام الحكم و انما تتعداه أيضاً إلى تحديد الحقوق والحريات العامة. وهو موضوع لا يقل أهمية واهتماما من قبل المشرع الدستوري. حيث تخصص كل الدساتير أبواباً وفصولا مستقلة تحدد فيها حقوق مواطنيها وواجباتهم، بالاضافة إلى تخصيصها مكانا بارزاً لأهم مقومات الدولة ومنها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[2].

ويذهب الاتجاه الواقعي والراجح في رأينا إلى أنه من الخطأ أن نقرر اجابة واحدة نحدد فيها أثر نجاح الثورة على نهاية الدستور، لأن ذلك الأثر انما يرتبط ارتباطا أساسياً بنوع الثورة وهدفها.

الدكتور محمود حلمي: موجز مبادىء القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٣٩.
ولمزيد من التفصيل حول ثورة ٢٣ يوليو، راجع الدكتور سليمان الطماوي : ثورة ٢٣ يوليو من بين ثورات العالم/ القاهرة.

(١) الدكتور ابراهيم شيحا: المبادىء الدستورية العامة (المرجع السابق)، ص ٢٩٣.

(٢) الدكتور عادل الحياري: القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني (المرجع السابق)، ص ٤٥٧.

وبناء عليه يذهب هذا الاتجاه إلى التمييز بهذا الخصوص بين ثلاث حالات:

- الحالة الاولى : وهي الثورة الشاملة التي تحمل الرفض الشامل لكل الأساليب والمبادىء والقيم التي كانت سائدة قبل الثورة. وفي هذه الحالة يسقط الدستور فور نجاح الثورة، وبصورة تلقائية دون حاجة إلى اعلان بذلك من قبل رجال الثورة أو الحكومة الواقعية الفعلية التي تحكم البلاد، إلى حين عودة الاستقرار ووضع دستور جديد(١).

- الحالة الثانية : وهي الثورة الجزئية التي لا تحمل الرفض الشامل لكل ما هو قائم، وانما ترفض فقط بعض المفاهيم والقيم والأسس القائمة قبل قيامها. وفي هذه الحالة وعلى ضوء هذا الرفض النسبي والجزئي لا يسقط الدستور بأكمله وانما الذي يسقط تلقائياً هي فقط الاحكام المتعارضة مع أهداف الثورة. أما الأحكام الدستورية الاخرى فتبقى قائمة دون سقوط(٢).

- الحالة الثالثة : وهي الثورة السياسية المحدودة والتي لا تهدف إلى تغيير في النظام السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي، وانما ينصب هدفها فقط على تغيير الحاكم وأعوانه كرد فعل عند اساءتهم استعمال السلطة وانتهاكهم لاحكام الدستور. وفي هذه الحالة لا تؤدي الثورة إلى سقوط الدستور كله أو جزئه، بل هي كما اعتبرها الفقيه الفرنسي Burdeau ضمانة من ضمانات احترام الدستور والمحافظة عليه(٣).

ولما كانت الثورات تتميز عن بعضها البعض بحسب أهدافها وغاياتها، وان هذا الأهداف والغايات هي التي تؤثر بشكل رئيسي في سقوط الدستور أو بقائه، فانه لا

---

(١) لمزيد من التفصيل راجع بحثنا بعنوان : المذهب الاجتماعي وأثره على الحقوق والحريات العامة في كل من الدستور الأردني والدستور المصري، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، العدد الأول، ١٩٨٦.

(٢) فالثورة الفرنسية ١٧٨٩ والثورة الشيوعية في روسيا ١٩١٧ كانتا ثورتين ضد كل المبادىء والقيم والأسس السياسية والاجتماعية والاقتصادية فسقط دستور كل من البلدين فور نجاحهما مباشرة.

(٣) يرى الدكتور يحيى الجمل «انه مع بداية نجاح الثورة يمكن أن يترتب ذلك، ولكن لا تلبث الثورة أن تضيق ذرعاً ببعض ما تخلف من قواعد دستورية قديمة فتسعى لالغائها».
الدكتور يحيى الجمل: النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية (المرجع السابق)، ص ٩٩.

يمكن تحديد تاريخ معين للقول بسقوط الدستور فيه. لأن سقوط الدستور مرتبط بتلك الغايات والأهداف والتي لا تتحدد أحياناً إلا بعد مرور زمن على قيام الثورة.

القواعد الدستورية من حيث الشكل

إن النتائج التي تترتب على نجاح الثورة وخاصة فيما يتعلق بأثرها على سقوط الدستور واختلاف وجهات نظر الفقه الدستوري فيها، انما ينصرف بشكل أساسي إلى القواعد الدستورية من حيث طبيعتها. أما القواعد الدستورية من حيث الشكل فلا ينصرف اليها كل ما اتفق عليه الفقهاء أو اختلفوا فيه، وانما كان لهم موقف خاص بالنسبة لأثر الثورة على القواعد الدستورية من حيث الشكل.

والقواعد الدستورية من حيث الشكل ليست كلها دستورية من حيث الموضوع، وانما هي كما يدل عليها اسمها، توصف بالدستورية لورودها في الوثيقة الدستورية للدولة فقط، وليس لتعلقها بنظام الحكم أو الحريات العامة. والمشّرع الدستوري اذ يلحقها بالدستور، اما يريد لها الثبات والاستقرار بشكل مميّز عن القواعد القانونية العادية. مثل هذه القواعد تتعلق أحياناً بالتنظيم الاداري وأحياناً بأمور مالية، وأحياناً ببعض القواعد الاجرائية المجرّدة.

وإذا كان الفقه التقليدي الفرنسي قد سلم بنظرية السقوط الفوري للدستور اثر نجاح الثورة، فان هذا التسليم انما ينصرف إلى القواعد الدستورية من حيث الموضوع. أما القواعد الدستورية من حيث الشكل فلا ينطبق عليها هذا الحكم. وانما الذي يترتب عليها بسبب نجاح الثورة هو فقط ازالة صفتها الدستورية وانسحابها منها لتتحول إلى قواعد قانونية عادية ـ أي تتجرد من صفتها الدستورية La deconstitutionneli-sation وتبقى نافذة رغم سقوط الدستور، ومن أمثلة ذلك، ما كان ينص عليه الدستور الفرنسي لعام ١٨٤٨ من منع الحكم بالاعدام في الجرائم السياسية. هذه القاعدة بقيت قائمة ونافذة رغم سقوط ذلك الدستور، ولكن باعتبارها قاعدة عادية وليست قاعدة دستورية(١).

(١) انظر الدكتور ابراهيم شيحا: المبادىء الدستورية العامة (المرجع السابق)، ص ٢٩٥.

وعلى الرغم مما حظيت به فكرة سحب الصفة الدستورية عن القواعد الدستورية من حيث الشكل، الا أنها تعرّضت لانتقادات متعددة أهمها[1].

- إن التمييز بين القواعد الدستورية من حيث الشكل والموضوع ليس بالأمر السهل في بعض الأحيان . وهذا الأمر يؤدي إلى جعل فكرة السحب أقرب إلى النظرية من الواقع.
- إن فكرة سحب الصفة الدستورية عن القواعد الدستورية من حيث الشكل في حالة سقوط الدستور فور نجاح الثورة، يمكن قبولها إذا كان السقوط تلقائياً. اما إذا كان سقوط الدستور قد تم باعلان صريح بعد نجاح الثورة، فانه لا يمكن تصور هذه النتيجة. والسبب واضح، وهو انه عندما تنصرف إرادة الثورة إلى الغاء الدستور القائم فإنها لا تفرق بين قواعد وأخرى من حيث الشكل أو الموضوع.
- أما القول بأنّ القواعد الدستورية من حيث الشكل رغم ورودها في الوثيقة الدستورية فانها لا تكتسب القيمة القانونية للدستور ولا تتمتع بما تتمتع به القواعد الدستورية، فان هذا القول ضعيف ومردود عليه[2].

لأن القواعد إذا ما وردت في الوثيقة الدستورية فانها تتمتع بما يتمتع به الدستور من سموّ واحترام بغض النظر عن طبيعتها، خاصة من الناحية القانونية المجردة.

لذلك ومع وجود ضوابط محددة أو معايير معينة تحدد أجزاء الدستور التي تؤثر عليها الثورة وتلك التي لا تؤثر عليها، فان طبيعة الثورة وهدفها هو المحدد الرئيسي لبقاء الدستور أو سقوطه كلياً أو جزئياً.

---

(١) Laferriere. J.: Manuel de droit constitutionnel (ouv. cit), p. 305.
الدكتور محمود حافظ: الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق). ص ٣١٩.
الدكتور كمال الغال: مبادىء القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ١٦٥.
الدكتور عادل الحياري: القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردنى (المرجع السابق)، ص ٤٦٢.
الدكتور عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ٨٥.
الدكتور سليمان الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١١٥.

(٢) لمزيد من التفصيل راجع الدكتور ابراهيم شيحا: المبادىء الدستورية العامة (المرجع السابق)، ص ٢٩٨.
الدكتور محمود حلمي: موجز مبادىء القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٤٠.

أثر الثورة على القوانين العادية

لكل دولة نظام قانونى عام Ordre Jureidique general يرتبط بصفة رئيسية بدستورها أو قانونها الأساسي[1].

وإذا كان أغلب الفقه قد سلم بأن الثورة لا تلغي الدستور تلقائياً الا ما يتعارض مع أهدافها وفلسفتها، فاننا نسلم من باب أولى بأن الثورة لا تمس القوانين العادية كالقانون المدنى والتجاري والجنائي وغيرها من القوانين التي كانت قائمة قبل اندلاع الثورة[2].

فالقواعد العادية ليست أسلوباً للحكم بقدر ما هي وسائل لاشباع حاجيات الأفراد وعنصرا من عناصر استقرار الدولة. وبالتالي إذا كان الجهاز الحكومي أول أهداف الثورة، فإن آخر ما تفكر به هذه الثورة هي القوانين العادية. ولذلك تبقى هذه القوانين سارية ونافذة إلى أن يجري الغاؤها أو تعديلها. ويستثنى من ذلك الثورات الشاملة التي لا ينحصر هدفها في تغيير الحاكم أو نظام الحكم، وانما يتسع ليشمل كافة نواحي الحياة الاجتماعية والاقتصادية كذلك . ففي مثل هذه الحالة تتعطل كافة التشريعات المتعارضة مع أهداف الثورة حتى قبل الاعلان عن ذلك صراحة[3].

وتبعا لذلك فمن الدقة بمكان القول بأن جميع القواعد القانونية العادية في الدولة تبقى قائمة بعد نجاح الثورة إلا ما يلغى منها صراحة أو يتعذر تنفيذه وتطبيقه لتعارضه مع فلسفة وأهداف الثورة واطارها القانونى الجديد، سواء كان مؤقتاً أو دائمًا. مثل ذلك بعض القوانين العادية التي صدرت في ظل النظام الملكي في كل من فرنسا ومصر والتي ما زالت تطبق حتى الآن رغم مرور أكثر من قرنين على قيام الثورة الفرنسية وما يقارب أربعة عقود على قيام ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ المصرية[4].

---

(١) اللدكتور عادل الحياري: القانون الدستوري الأردنى (المرجع السابق)، ص ٤٦٢.

(٢) انظر بحثنا بعنوان: القوانين المؤقتة في النظام الدستوري الأردنى - دراسة مقارنة - منشور في مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد الأول والثانى، يناير ١٩٨٨.

(٣) انظر الدكتور محمود حافظ: الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٣٢٠.

(٤) الدكتور سليمان الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١١٥.
الدكتور عبد الحميد متولي. القانون الدستروي والأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ٨٤.
الدكتور رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٧٤٦.
الدكتور سعد عصفور: المبادىء الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ١٠٣.

أهم المراجع باللغة العربية

أولاً ـ الكتب والبحوث :

- الدكتور إبراهيم شيحا: مبادىء الأنظمة السياسية ـ الدول والحكومات، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٨٢.
- الدكتور أحمد كمال أبو المجد: الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الامريكية والاقليم المصري، القاهرة ١٩٦٠.
- الدكتور السيد صبري: مبادىء القانون الدستوري، القاهرة، ١٩٤٩.
- الدكتور اسكندر غطاس: أساس التنظيم السياسي في الدول الاشتراكية، القاهرة، ١٩٧٢
- الدكتور اسماعيل غزال: القانون الدستوري والنظم السياسية، المؤسسة الجامعية، بيروت، ١٩٨٧.
- الدكتور أنور رسلان: الديمقراطية بين الفكر الفردي والفكر الاشتراكي، القاهرة، ١٩٧١.
- أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٧٧.
- الدكتور توفيق حسن فرج: المدخل للعلوم القانونية، الطبعة الثالثة، ١٩٨١.
- الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية، الجزء الأول، النظرية العامة للنظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤.
- النظام الدستوري العربي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤.
- الدكتور جميل الشرقاوي: مبادىء القانون، دار النهضة العربية، القاهرة.
- الدكتور حسن كيرة: المدخل إلى القانون، الطبعة الخامسة، منشأة المعارف بالاسكندرية، ١٩٧٤.
- الدكتور حنا ندة: القضاء الإداري في الأردن، عمان، ١٩٧٢.
- الدكتور رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري، جامعة الكويت، ١٩٧٢
- النظم السياسية، الدولة والأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، ١٩٨١.
- الايديولوجية التحررية وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد الأول، ١٩٧٥.

- الدكتور سالم الكسواني: مبادىء القانون الدستوري، مع دراسة تحليلية للنظام الدستوري الأردني، عمان ١٩٨٣.
- الدكتورة سعاد الشرقاوي: النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، ١٩٧٦.
- الدكتور سعد عصفور: المبادىء الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف بالاسكندرية، ١٩٨٠.
- الدكتور سليمان الطماوي - القضاء الاداري، الجزء الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، ١٩٧٩.
- السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الأسلامي، دار الفكر العربي، ١٩٧٩.
- الدكتور سمير تناغو: النظرية العامة للقانون، الاسكندرية، ١٩٧٤.
- الدكتور طعيمة الجرف: القانون الدستوري ومبادىء النظم الدستورية في الجمهورية العربية المتحدة، مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٦٤.
- نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسي، القاهرة، ١٩٦٤.
- مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الادارة العامة للقانون، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦.
- الدكتور عادل الحياري: القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، دراسة مقارنة، عمان، ١٩٧٢.
- الدكتور عباس الصراف والدكتور جورج حزبون: المدخل إلى علم القانون، عمان، ١٩٨٥.
- الدكتور عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية، الاسكندرية، ١٩٦٤.
- الدكتور عبد الحميد متولي والدكتور سعد عصفور والدكتور محسن خليل: القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف بالاسكندرية، ١٩٦٤.
- الدكتور عبد الرزاق السنهوري مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، بحث منشور في مجلة مجلس الدولة، القاهرة، ١٩٥٢.
- الدكتور عثمان خليل والدكتور سليمان الطماوي: القانون الدستوري، المبادىء

العامة، القاهرة، ١٩٥٢.
- الدكتور عبد المنعم الصّدة: أصول القانون، دار النهضة العربية، بيروت ١٩٧٨.
- الدكتور علي الباز: الرقابة على دستورية القوانين في مصر، دراسة مقارنة، دار الجامعات المصرية، الاسكندرية، ١٩٨٢.
- الدكتور علي محافظة: تاريخ الاردن، عهد الامارة ١٩٢١- ١٩٤٦، مركز الكتب الأردنى، ١٩٨٩.
- الدكتور فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة.
- الدكتور كمال الغالي: مبادىء القانون الدستوري والنظم السياسية، مطبعة الداودي، دمشق، ١٩٨٥.
- الدكتور ماجد الحلو: القانون الدستوري، مؤسسة شباب الجامعة، الاسكندرية، ١٩٧٦.
- الدكتور محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الأول، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٧.
- الدكتور محمد حافظ غانم: مبادىء القانون الدولي العام، مطبعة نهضة مصر، ١٩٦٤.
- الدكتور محمد سليم الغزوي: الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية، عمان، ١٩٨٥.
- الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية- الدولة والحكومة، دار الفكر العربي.
- الدكتور محمود حافظ: الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦.
- الدكتور محمود حلمي: موجز مبادىء القانون الدستوري، الطبعة الاولى، ١٩٨٣.
- الدكتور منذر الشاوي: القانون الدستوري- نظرية الدستور، مركز البحوث القانونية، بغداد، ١٩٨١.
- الدكتورميشال مياي: دولة القانون- مقدمة في نقد القانون الدستوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، ١٩٨٢.
- الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي: مبادىء الأنظمة السياسية، منشاة المعارف

بالاسكندرية، ١٩٨٣.
- الاستـــاذ منيب الماضي وسليمان الموسى: تاريخ الاردن في القــرن العشرين ١٩١٠- ١٩٥٩، مكتبة المحتسب، عمان، ١٩٨٨
- الـدكـتـور نعمان أحمد الخطيب: الاحــزاب الســيـاســيـة ودورها في أنظمــة الحكم المعاصرة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٨٣
- المذهب الاجـتماعي وأثره على الحـقوق والحريات العامة في كل من الدستور الأردنى والمصري، بحث منشــور في مجلة مـؤتة للبــحوث والدراسات، العدد الأول، ١٩٨٦.
- الـقـوانـين المؤقـتـة في النظام الدســتـوري الأردنى، بحث منشــور في مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد الأول، ١٩٨٨.
- الدكـتـور نوري لطيف: القــانون الدســتـوري والنظام الدستوري في العرق، مطبعة علاء، بغداد، ١٩٧٩.
- الأستاذ هانى خير: موجز تاريخ الحياة البرلمانية في الأردن، ١٩٤٠- ١٩٨٧، مجلس الأمة، ١٩٨٨.
- الدكتور وايت ابراهيم: القانون الدستوري. القاهرة (بدون ناشر أو تاريخ).

ثانياً ـ المجموعات والوثائق والمجلات الدورية :

- الميثاق الوطني الأردنى، عمان، ١٩٩١.
- المحاماة- الدستور الدائم والقوانين الأساسية المكملة له، القاهرة.
- الجريدة الرسمية، وزارة المالية، عمان
- مجلة نقابة المحامين، عمان.
- المبادىء القانونية التي قررتها محكمة العدل العليا، جمع الدكتور حنا ندة، عمان.
- المجموعة العربية للدساتير العالمية، مجلس الأمة المصري، القاهرة، ١٩٦٦.
- مجموعة الاحكام الدستورية للبلاد العربية، جمع نبيل الصياغ وآخرون، بيروت

أهم المراجع باللغتين الانجليزية والفرنسية :

-BARADAT, LEON: POLITICAL IDEOLGOIES. THEIR ORIGN AND IMPACT. PRENTICE HALL INC, N. J. 1979

-BATHELEMY, J, ET, DUEZ, P: TRAITE DE DROIT CONSTITUTIONNEL. ECONOMICA, PARES 1985.

-BURDEAU, GEORGES; MANUEL DE DROIT CONSTITUTIONNEL ET INSTITUTIONS POLITIQUES. L. G. D. J. PARES. 1984.

- DEBBASCH. CHARELS ET PONTER. JEAN ET BOURDO. JACQUES ET RICCI. JEAN: DROIT CONSTITUTIONNEL. ET INSTITUTIONS POLITIQES. ECONOMICA / 2. EDITION. PARIS. 1986.

- DIECY: INTRODUCTION OF THE STUDY OF THE LAW OF CONSTITUTION. 1952.

- DONOVEN, SHELDON. LADD. LAZZAR. AND OTHERS: DEMOCRACY AND CROSS ROADS H. R. AND WINSTON. 1978.

-DUVERGER. MAURICE: ISTITUTIONS POLITIQUES ET DROIT CONSTITUTIONNEL. THEMIS. 1980.

- FINNER. HERMAN: THEORY AND PRACICE OF MODERN GOVERNMENT. LONDIN. 1954.

- GICQUEL, HEAN ET HAURIOU, ANDRE: DROIT CONSTITUTIONEL, ET INSTITUTIONS POLITIQUES. MONTCHRESTEIN. PARIS. 1984.

- HAURIOU, ANDRE: DROIT CONSTITITIONNWL ET INSTITUTIONS POLITIQUES. MONTCHRESTEIN. PARIS. 1975

- KEIR LAND. LAWSON. FUND GENTLEY: CASES IN CONSTITUTIONAL. LAW. 6 EDITION.

-HENNINGS. SIR IVOR: THE LAW AND THE CONSTITUTION FIFTH EDITION. ELBS, LONDON, 1979.

- LAFERRIERE: MANUEL DE DROIT CONSTITUTIONNEL. PARIS. 1947.

- PERLOT, MARCEL: INSTITUTIONS POLITIQUES ET DROITCSTITUTIONNEL, PARIS. 1972.

- PHILIPS, HOOD: CONSTITUTIONAL AND ADMINISTRATIVELAW. LONDON.

- VEDEL G.: COURSE DE DROIT CONSTITUTIONNEL, ET INSTITUTIONS POLITIQUES, PARIS, 1959.

- WILSON, JAMES, AMERICAN GOVERNMENT. INSTITUTIONSAND POLICIES. HEALTH AND COMPANY. 1983.

- GENERAL PUBBLICATIONS:

INTERNATIONAL INSTRUMENTS RELATING TO HUMAN RIGHTS. HUMAN RIGHTS JOURNAL, INTERNATIONAL INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS. STRASSBOURG, 1986.

الملاحــــق (*)

دستور المملكة الأردنية الهاشمية ١٩٥٢ مع كافة تعديلاته

(*) حـيث أن بعض مـوضـوعـات هذا الكتـاب قـد تطلبت بعض الشرح والدراسة لجوانب معينة في الدسـتـور الأردني، فـقـد رأيت لزامـاً للفائدة والأمانة العلمية ان الحق بموضوعات هذا الكتاب الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ والمعمول به حالياً .

دستور المملكة الأردنية الهاشمية
١٩٥٢ المعدّل (*)

نحن طلال الأول ملك المملكة الأردنية الهاشمية
بمقتضى المادة الخامسة والعشرين من الدستور
وبناء على ما قرره مجلسا الاعيان والنواب،
نصدّق على الدستور الآتي ونأمر بإصداره (*)(*)

(*) عدل الدستور الأردنى منذ اصداره في ١/ ١/ ١٩٥٢ وحتى الآن تسع مرات شملت عدة مواد فيه مبينة في المتون والهوامش اللاحقة.

(**) نشر هذا الستور في الجريدة الرسمية رقم ١٠٩٣ تاريخ ٨/ ١/ ١٩٥٢

دستور المملكة الأردنية الهاشمية

الفصل الأول

الدولة ونظام الحكم فيها

المادة ١ – المملكة الأردنية الهاشمية دولة عربية مستقلة ذات سيادة. ملكها لا يتجزأ ولا ينزل عن شيء منه، والشعب الأردنى جزء من الأمة العربية ونظام الحكم فيها نيابي ملكي وراثي.

المادة ٢– الاسلام دين الدولة واللغة العربية لغتها الرسمية.

المادة ٣– مدينة عمان عاصمة المملكة ويجوز نقلها إلى مكان أخر بقانون خاص.

المادة ٤– تكون الراية الأردنية على الشكل والمقاييس التالية: طولها ضعف عرضها وتقسم أفقياً إلى ثلاث قطع متساوية متوازية، العليا منها سوداء والوسطى بيضاء والسفلى خضراء، يوضع عليها من ناحية السارية مثلث قائم أحمر قاعدته مساوية لعرض الراية وارتفاعه مساو لنصف طولها وفي هذا المثلث كوكب أبيض سباعي الأشعة مساحته مما يمكن أن تستوعبه دائرة قطرها واحد من أربعة عشر من طول الراية وهو موضوع بحيث يكون وسطه عند نقطة تقاطع الخطوط بين زوايا المثلث وبحيث يكون المحور المار من أحد الرؤوس موازية لقاعدة هذا المثلث.

الفصل الثاني

حقوق الأردنيين وواجباتهم

المادة ٥– الجنسية الأردنية تحدد بقانون.

المادة ٦– ١– الأردنيون أمام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات وان اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين.

٢– تكفل الدولة العمل والتعليم ضمن حدود امكانياتها وتكفل الطمأنينة وتكافؤ الفرص لجميع الأردنيين.

المادة ٧– الحرية الشخصية مصونة.

المادة ٨– لا يجوز أن يوقف أحد أو يحبس الا وفق أحكام القانون.

المادة ٩- ١- لا يجوز ابعاد أردنى من ديار المملكة.

٢- لا يجوز أن يحظر على أردنى الاقـامة في جهة ما ولا أن يلزم بالاقامة في مكان معين الا في الاحوال المبينة في القانون.

المادة ١٠- للمساكن حرمة فلا يجوز دخولها الا في الاحوال المبينة في القانون. وبالكيفية المنصوص عليها فيه.

المادة ١١- لا يستملك ملك أحد الا للمنفعة العامة وفي مقابل تعويض عادل حسبما يعين في القانون.

المادة ١٢- لا تفرض قروض جبرية ولا تصادر أموال منقولة أو غير منقولة الا بمقتضى القانون.

المادة ١٣- لا يفرض التشغيل الالزامي على أحد غير أنه يجوز بمقتضى القانون فرض شغل أو خدمة على أي شخص:

١- في حالة اضطرارية كحالة الحرب، أو عند وقوع خطر عام، أو حريق، أو طوفان، أو مجاعة، أو زلزال، أو مرض وبائي شديد للانسان أو الحيوان أو آفات حيوانية أو حشرية أو نباتية أو أية آفة أخرى مثلها أو في أية ظروف أخرى قد تعرض سلامة جميع السكان أو بعضهم إلى خطر.

٢- نتيجة الحكم عليه من محكمة، على أن يؤدي ذلك العمل أو الخدمة تحت اشراف سلطة رسمية.

وان لا يؤجر الشخص المحكوم عليه إلى أشخاص أو شركات أو جمعيات أو أية هيئة عامة أو يوضع تحت تصرفها.

المادة ١٤- تحمي الدولة حرية القيام بشعائر الأديان والعقائد طبقا للعادات المرعية في المملكة ما لم تكن مخلة بالنظام العام أو منافية للأداب.

المادة ١٥- ١- تكفل الدولة حرية الرأي، ولكل أردنى أن يعرب بحرية عن رأيه بالقول والكتابة والتصوير وسائر وسائل التعبير بشرط أن لا يتجاوز حدود القانون.

٢- الصحافة والطباعة حرتان ضمن حدود القانون.

٣- لا يجوز تعطيل الصحف ولا الغاء امتيازها الا وفق أحكام القانون.

٤- يجوز في حالة اعلان الاحكام العرفية أو الطوارىء أن يفرض القانون

على الصحف والنشرات والمؤلفات والإذاعة رقابة محدودة في الأمور التي تتصل بالسلامة العامة وأغراض الدفاع الوطني.

٥- ينظم القانون أسلوب المراقبة على موارد الصحف.

المادة ١٦- ١- للأردنيين حق الإجتماع ضمن حدود القانون.

٢- للأردنيين الحق في تأليف الجمعيات والأحزاب السياسية على أن تكون غايتها مشروعية ووسائلها سلمية وذات نظم لا تخالف أحكام الدستور.

٣- ينظم القانون طريقة تأليف الجمعيات السياسية ومراقبة مواردها.

المادة ١٧- للأردنيين الحق في مخاطبة السلطات العامة فيما ينوبهم من أمور شخصية أو فيما له صلة بالشؤون العامة بالكيفية والشروط التي يعينها القانون.

المادة ١٨- تعتبر جميع المراسلات البريدية والبرقية والمخاطبات الهاتفية سرية فلا تخضع للمراقبة أو التوقيف الا في الأحوال المعينة في القانون.

المادة ١٩- يحق للجماعات تأسيس مدارسها والقيام عليها لتعليم أفرادها على أن تراعي الأحكام العامة المنصوص عليها في القانون وتخضع لرقابة الحكومة في برامجها وتوجيهها.

المادة ٢٠- التعليم الابتدائي إلزامي للأردنيين وهو مجانى في مدارس الحكومة.

المادة ٢١- ١- لا يسلم اللاجئون السياسيون بسبب مبادئهم السياسية أو دفاعهم عن الحرية.

٢- تحدد الاتفاقيات الدولية والقوانين أصول تسليم المجرمين العاديين.

المادة ٢٢-١- لكل أردنى حق في تولي المناصب العامة بالشروط المعينة بالقوانين أو الأنظمة.

٢- التعيين للوظائف العامة من دائمة ومؤقتة في الدولة والادارات الملحقة بها والبلديات يكون على اساس الكفاءات والمؤهلات.

المادة ٢٣-١- العمل حق لجميع المواطنين وعلى الدولة أن توفره للأردنيين بتوجيه الاقتصاد الوطني والنهوض به.

٢- تحمي الدولة العمل وتضع له تشريعا يقوم على المبادىء الآتية:

أ- إعطاء العامل أجراً يتناسب مع كمية عمله وكيفيته.

ب- تحديد ساعات العمل الأسبوعية ومنح العمال أيام راحة أسبوعية وسنوية مع الأجر.

ج- تقرير تعويض خاص للعمال المعيلين، وفي أحوال التسريح والمرض والعجز والطوارىء الناشئة عن العمل.

د- تعيين الشروط الخاصة بعمل النساء والأحداث.

هـ- خضوع العامل للقواعد الصحية.

و- تنظيم نقابي حر ضمن حدود القانون.

الفصل الثالث

السلطات - أحكام عامة

المادة ٢٤-١- الامة مصدر السلطات.

٢- تمارس الأمة سلطاتها على الوجه المبين في هذا الدستور.

المادة ٢٥- تناط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك ويتألف مجلس الأمة من مجلسي الأعيان والنواب.

المادة ٢٦- تناط السلطة التنفيذية بالملك ويتولاها بواسطة وزرائه وفق أحكام هذا الدستور.

المادة ٢٧- السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها وتصدر جميع الاحكام وفق القانون باسم الملك.

الفصل الرابع

السلطة التنفيذية

القسم الأول

الملك وحقوقه

المادة ٢٨- عرش المملكة الأردنية الهاشمية وراثي في أسرة الملك عبدالله بن الحسين. وتكون وراثة العرش في الذكورمن أولاد الظهور وفق الأحكام التالية

أ ● – تنتقل ولاية الملك من صاحب العرش الي أكبر أبنائه سنا ثم إلى أكبر أبناء ذلك الابن الاكبر، وهكذا طبقة بعد طبقة، وإذا توفي أكبر الأبناء قبل أن ينتقل اليه الملك كانت الولاية إلى أكبر أبنائه ولو كان للمتوفى أخوة، على أنه يجوز للملك أن يختار أحد أخوته الذكور وليا للعهد وفي هذه الحالة تنتقل ولاية الملك من صاحب العرش اليه.

ب– إذا لم يكن لمن له ولاية الملك عقب تنتقل ا لى أكبر أخوته وإذا لم يكن له اخوه فإلى أكبر أبناء اخوته فان لم يكن لاكبر اخوته ابن فإلى أكبر أبناء اخوته الآخرين بحسب ترتيب سن الاخوة.

ج– في حالة فقدان الاخوة وأبناء الاخوة تنتقل ولاية الملك إلى الاعمام وذريتهم على الترتيب المعين في الفقرة (ب).

د– وإذا توفي آخر ملك بدون وارث على نحو ما ذكر يرجع الملك إلى من يختاره مجلس الأمة من سلالة مؤسس النهضة العربية الكبرى المغفور له الملك حسين بن علي.

هـ– يشترط فيمن يتولى الملك أن يكون مسلما عاقلا مولودا من زوجة شرعية ومن أبوين مسلمين.

و– لا يعتلي العرش أحد ممن استثنوا بإرادة ملكية من الوراثة بسبب عدم لياقتهم، ولا يشمل هذا الاستثناء أعقاب ذلك الشخص.

ويشترط في هذه الإرادة أن تكون موقعا عليها من رئيس الوزراء وأربعة من وزراء على الاقل بينهم وزير الداخلية والعدلية.

ز– يبلغ الملك سن الرشد متى أتم ثماني عشرة سنة قمرية من عمره فإذا انتقل العرش إلى من هو دون هذه السن يمارس صلاحيات الملك الوصي او مجلس الوصاية الذي يكون قد عين بإرادة ملكية سامية صادرة عن الجالس على العرش، وإذا توفي دون أن يوصي يقوم مجلس الوزراء بتعيين الوصي أو مجلس الوصاية.

ح– إذا أصبح ألملك غير قادر على تولي سلطته بسبب مرضه فيمارس صلاحياته نائب أو هيئة نيابية ويعين النائب أو هيئة النيابة بإرادة ملكية وعندما يكون الملك غير قادر على إجراء هذا التعيين يقوم به مجلس الوزراء.

● بموجب التعديل المنشور في العدد ١٨٣١ تاريخ ١/٤/ ١٩٦٥ من الجريدة الرسمية.

ط- إذا اعتزم الملك مغادرة البلاد فيعين قبل مغادرته بإرادة ملكية نائباً أو هيئة نيابية لممارسة صلاحياته مدة غيابه وعلى النائب أو هيئة النيابة ان تراعي أية شروط قد تشتمل عليها تلك الإرادة وإذا امتد غياب الملك أكثر من أربعة أشهر ولم يكن مجلس الأمة مجتمعا يدعي حالا إلى الاجتماع لينظر في الأمر.

ي- قبل أن يتولى الوصي أو النائب أو عضو مجلس الوصاية أو هيئة النيابة عمله يقسم اليمين المنصوص عليها في المادة (٢٩) من هذا الدستور أمام مجلس الوزراء.

ك- إذا توفي الوصي أو النائب أو أحد أعضاء مجلس الوصاية او هيئة النيابة أو أصبح غير قادر على القيام بمهام وظيفته فيعين مجلس الوزراء شخصاً لا ئقا ليقوم مقامه.

ل- يشترط أن لا تكون سن الوصي أو نائب أو أحد أعضاء مجلس الوصاية أو هيئة النيابة أقل من (٣٠) سنة قمرية غير أنه يجوز تعيين أحد الذكور من اقرباء الملك إذا كان قد أكمل ثمانى عشرة سنة قمرية من عمره .

ك- إذا تعذر الحكم على من له ولاية الملك بسبب مرض عقلي فعلى مجلس الوزراءبعد التثبت من ذلك أن يدعو مجلس الامة في الحال إلى الاجتماع، فإذا ثبت قيام ذلك المرض بصورة قاطعة قرر مجلس الأمة انتهاء ولاية ملكه فتنتقل إلى صاحب الحق فيها من بعده وفق أحكام الدستور وإذا كان عندئذ مجلس النواب منحلا أو انتهت مدته ولم يتم انتخاب المجلس الجديد فيدعى إلى الاجتماع لهذا الغرض مجلس النواب السابق.

المادة ٢٩- يقسم الملك اثر تبوئه العرش أمام مجلس الأمة الذي يلتئم برئاسة مجلس الاعيان أن يحافظ على الدستور وأن يخلص للأمة.

المادة ٣٠- الملك هو رأس الدولة وهو مصون من كل تبعة ومسؤولية.

المادة ٣١- الملك يصدق على القوانين ويصدرها ويأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها بشرط ان لا تتضمن ما يخالف أحكامها.

المادة ٣٢- الملك هو القائد الأعلى للقوات البرية والبحرية والجوية.

المادة ٣٣-*-١ ** - الملك هو الذي يعلن الحـرب ويعـقـد الصلح ويبرم المعـاهدات والاتفاقيات.

٢- المعـاهدات والاتفاقيات التي يترتب عليها تحميل خزانة الدولة شيئا من النفقات أو مـسـاس في حـقوق الأردنيين العامة أو الخاصة لا تكون نافذة الا إذا وافق عليها مجلس الأمة. ولا يجوز في أي حال أن تكون الشروط السرية في معاهدة أو اتفاق ما مناقضة للشروط العلنية.

المادة ٣٤ - ١- الملك هو الذي يصـدر الأوامـر بإجـراء الانتخابات لمجلس النواب وفق أحكام القانون.

٢- الملك يدعـو مجلس الأمة إلى الاجتماع ويفتتحه ويؤجله ويفضه وفق أحكام الدستور.

٣- للملك أن يحل مجلس النواب.

٤-*** للملك أن يحل مجلس الاعيان أويعفي أحد أعضائه من العضوية.

المادة ٣٥- الملك يعين رئيس الوزراء ويقـيله ويقـبل اسـتقالته ويعين الوزراء ويقيلهم ويقبل استقالتهم بناء على تنسيب رئيس الوزراء.

المادة ٣٦- الملك يعين أعـضـاء مجلس الأعيان ويعين من بينهم رئيس مجلس الأعيان ويقبل استقالتهم.

المادة ٣٧ - ١- المـلك ينشيء ويمنح ويسترد الرتب المدنيـة والعـسكرية والأوسـمـة والقاب الشرف الاخرى وله أن يفوض هذه السلطة إلى غيره بقانون خاص.

٢- تضرب العملة باسم الملك تنفيذاً للقانون.

المادة ٣٨- للملك حق العفو الخاص وتخفيض العقوبة، وأما العفو العام فيقرر بقانون خاص.

المادة ٣٩- لا ينفذ حكم الاعدام إلا بعد تصديق الملك وكل حكم من هذا القبيل يعرضه عليه مجلس الوزراء مشفوعاً ببيان رأيه فيه.

---

* بموجب التعديل المنشور في العدد ١٣٨٠ تاريخ ٤/٥/ ١٩٨٥ من الجريدة الرسمة.

** بموجب التعديل المذكور في العدد ١٣٩٦ تاريخ ١/٩/ ١٩٥٨ من الجريدة الرسمية.

*** بموجب التعديل المنشرور في العدد ٢٥٢٣ تاريخ ١/ ١١/ ١٩٧٤ من الجريدة الرسمية

المادة ٤٠- يمارس الملك صلاحياته بإرادة ملكية وتكون الإرادة الملكية موقعة من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين، يبدي الملك موافقته بتثبيت توقيعه فوق التواقيع المذكورة.

القسم الثاني

الوزراء

المادة ٤١- يؤلف مجلس الوزراء من رئيس الوزراء رئيساً ومن عدد من الوزراء حسب الحاجة والمصلحة العامة.

المادة ٤٢- لا يلي منصب الوزارة الا أردني.

المادة ٤٣- على رئيس الوزراء والوزراء قبل مباشرتهم أعمالهم أن يقسموا أمام الملك اليمين التالية:

«أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً للملك وأن أحافظ على الدستور وأن أخدم الأمة وأقوم بالواجبات الموكولة الي بأمانة».

المادة ٤٤- لا يجوز للوزير أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أملاك الحكومة ولو كان ذلك في المزاد العلني كما لا يجوز له أثناء وزارته أن يكون عضواً في مجلس ادارة شركة ما، أو أن يشترك في أي عمل تجاري أو مالي أو أن يتقاضى راتباً من أية شركة أو مؤسسة.

المادة ٤٥ -١ - * يتولى مجلس الوزراء مسؤولية ادارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية باستثناء ما قد عهد أو يعهد به من تلك الشؤون بموجب هذا الدستور** أو أي تشريع آخر إلى أي شخص أو هيئة أخرى.

٢- تعين صلاحيات رئيس الوزراء والوزراء ومجلس الوزراء بأنظمة يضعها مجلس الوزراء ويصدق عليها الملك.

المادة ٤٦- يجوز أن يعهد إلى الوزراء بمهام وزارة أو أكثر حسب ما يذكر في مرسوم التعيين.

---

* بموجب التعديل المنشور في العدد ١٣٨٠ تاريخ ٤/ ٥/ ١٩٥٨ من الجريدة الرسمية.

** بموجب التعديل المنشور في العدد ١٣٦٩ تاريخ ١/ ٩/ ١٩٥٨ من الجريدةالرسمية.

المادة ٤٧-١- الوزير مسؤول عن ادارة جميع الشؤون المتعلقة بوزارته وعليه أن يعرض على رئيس الوزراء أية مسالة خارجة عن اختصاصه.

٢- يتصرف رئيس الوزراء بما هو ضمن صلاحياته واختصاصه ويحيل الأمور الأخرى على مجلس الوزراء لاتخاذ القرارات اللازمة بشأنها.

المادة ٤٨- يوقع رئيس الوزراء والوزراء قرارات مجلس الوزراء وترفع هذه القرارات إلى الملك للتصديق عليها في الاحوال التي ينص هذا الدستورأو أي قانون أو نظام وضع بمقتضاه على وجوب ذلك وينفذ هذه القرارات رئيس الوزراء والوزراء كل في حدود اختصاصه.

المادة ٤٩- أوامر الملك الشفوية أو الفعلية لا تخلي الوزراء من مسؤوليتهم.

المادة ٥٠- عند استقالة رئيس الوزراء أو اقالته يعتبر جميع الوزراء مستقيلين أو مقالين بطبيعة الحال.

المادة ٥١- رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسية العامة للدولة كما أن كل وزير مسؤول أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته.

المادة ٥٢- لرئيس الوزراء أو للوزير الذي يكون عضواً في أحد مجلسي الأعيان والنواب حق التصويت في مجلسه وحق الكلام في كلا المجلسين. أما الوزراء الذين ليسوا من أعضاء أحد المجلسين فلهم أن يتكلموا فيهما دون أن يكون لهم التصويت. وللوزراء أو من ينوب عنهم حق التقدم على سائر الاعضاء في مخاطبة المجلسين والوزير الذي يتقاضى راتب الوزارة لا يتقاضى في الوقت نفسه مخصصات العضوية في أي من المجلسين.

المادة ٥٣ - ١ -* تطرح الثقة بالوزارة أو بأحد الوزراء أمام مجلس النواب.

٢- إذا قرر المجلس عدم الثقة بالوزارة بالأكثرية المطلقة من مجموع عدد أعضائه وجب عليها أن تستقيل.

٣- وإذا كان قرار عدم الثقة خاصاً بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال منصبه.

المادة ٥٤ - ١ - تعقد جلسة الثقة بالوزارة أو بأي وزير منها اما بناء على طلب

---

* بموجب التعديل المنشور في العدد ١١٧٩ تاريخ ١٧/ ٤/ ١٩٥٤ من الجريدة الرسمية.

رئيس الوزراء واما بناء على طلب موقع من عدد لا يقل عن عشرة أعضاء من مجلس النواب.

٢ *- يؤجل الاقتراع على الثقة لمرة واحدة لا تتجاوز مدتها عشرة أيام إذا طلب ذلك الوزير المختص أو هيئة الوزارة ولا يحل المجلس خلال هذه المدة.

٣ **- يترتب على كل وزارة تؤلف أن تتقدم ببيانها الوزاري إلى مجلس النواب خلال شهر واحد من تاريخ تأليفها إذا كان المجلس منعقدا وان تطلب الثقة على ذلك البيان إذا كان المجلس غير منعقد أو منحلا فيعتبر خطاب العرش بيانا وزاريا لاغراض هذه المادة.

المادة ٥٥- يحاكم الوزراء أمام مجلس عال على ما ينسب اليهم من جرائم ناتجة عن تادية وظائفهم.

المادة ٥٦- لمجلس النواب حق اتهام الوزراء ولا يصدر قرار الاتهام الا بأكثرية ثلثي أصوات الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب وعلى المجلس أن يعين من أعضائه من يتولى تقديم الاتهام وتأييده أمام المجلس العالي.

المادة ٥٧ ***- يطبق المجلس العالي قانون العقوبات المعمول به في الجرائم المنصوص عليها فيه وتعين بقانون خاص الجرائم التي تترتب عليها مسؤولية الوزراء في الاحوال التي لا يتناولها قانون العقوبات.

المادة ٥٨ - يطبق المجلس العالي قانون العقوبات المعمول به في الجرائم المنصوص عليها فيه وتعين بقانون خاص الجرائم التي تترتب عليها مسؤولية الوزراء في الأحوال التي لا يتناولها قانون العقوبات.

المادة ٥٩ ****- تصدر الأحكام والقرارات من المجلس العالي بأغلبية ستة أصوات.

المادة ٦٠- ينظم المجلس العالي بنفسه طريقة السير في محاكمة الوزراء وذلك إلى أن يصدر قانون خاص لهذه الغاية.

---

*، ** بموجب التعديلين المنشورين في العدد ١١٧٩ تاريخ ١٧/ ٤/ ١٩٥٤ والعدد ١٣٨٠ تاريخ ٤/ ٥/ ١٩٥٨ من الجريدة الرسمية.

*** بموجب التعديل المنشور في العدد ١٣٨٠ تاريخ ٤/ ٥/ ١٩٥٨ من الجريدة الرسمية.

**** بموجب التعديل المنشور في العدد ١٢٤٣ تاريخ ١٦/ ٦/ ١٩٥٥ من الجريدة الرسمية.

المادة ٦١- الوزير الذي يتهمه مجلس النواب يوقف عن العمل إلى ان يفصل المجلس العالي في قضيته ولا تمنع استقالته من اقامة الدعوى عليه أو الاستمرار في محاكمته.

الفصل الخامس

السلطة التشريعية ـ مجلس الأمة

المادة ٦٢- يتالف مجلس الأمة من مجلسين: مجلس الأعيان ومجلس النواب.

القسم الأول

مجلس الأعيان

المادة ٦٣- يتالف مجلس الاعيان بما فيه الرئيس من عدد لا يتجاوز نصف عدد مجلس النواب.

المادة ٦٤- يشترط في عضو مجلس الاعيان زيادة على الشروط المعينة في المادة (٧٥) من هذا الدستور أن يكون قد أتم أربعين سنة شمسية من عمره وأن يكون من احدى الطبقات التالية:

رؤساء الوزراء والوزراء الحاليون والسابقون ومن أشغل سابقاً مناصب السفراء والوزراء المفوضين ورؤساء مجلس النواب ورؤساء وقضاة محكمة التمييز ومحاكم الاستئناف النظامية والشرعية والضباط المتقاعدون من رتبة أمير لواء فصاعدا والنواب السابقون الذين انتخبوا للنيابة لا أقل من مرتين ومن ماثل هؤلاء من الشخصيات الحائزين على ثقة الشعب واعتماده بأعمالهم وخدماتهم للأمة والوطن.

المادة ٦٥ * - ١- مدة العضوية في مجلس الأعيان أربع سنوات ويتجدد تعيين الاعضاء كل أربع سنوات ويجوز اعادة تعيين من انتهت مدته منهم.

٢- مدة رئيس مجلس الأعيان سنتان ويجوز اعادة تعيينه.

* بموجب التعديل المنشور في العدد ١٣٨٠ تاريخ ٤/ ٥/ ١٩٥٨ من الجريدة الرسمية.

المادة ٦٦-١- يجتمع مجلس الأعيان عند اجتماع مجلس النواب وتكون أدوار الانعقاد واحدة للمجلسين.

٢- إذا حل مجلس النواب توقف جلسات مجلس الاعيان.

القسم الثاني

مجلس النواب

المادة ٦٧- يتألف مجلس النواب من أعضاء منتخبين انتخابا عاما سرياً ومباشرا وفقا لقانون الانتخاب يكفل المبادىء التالية

١- سلامة الانتخاب.

٢- حق المرشحين في مراقبة الاعمال الانتخابية.

٣- عقاب العابثين بإرادة الناخبين.

المادة ٦٨-١- * مدة مجلس النواب أربع سنوات شمسية تبدأ من تاريخ اعلان نتائج الانتخاب العام في الجريدة الرسمية وللملك أن يمدد مدة المجلس بإرادة ملكية إلى مدة لا تقل عن سنة واحدة و لا تزيد على سنتين.

٢- يجب إجراء الانتخاب خلال الشهور الأربعة التي تسبق انتهاء مدة المجلس فإذا لم يكن الانتخاب قد تم عند انتهاء مدة المجلس أو تأخر بسبب من الأسباب يبقى المجلس قائمًا حتى يتم انتخاب المجلس الجديد.

المادة ٦٩-١- ينتخب مجلس النواب في بدء كل دورة عادية رئيساً له لمدة سنة شمسية ويجوز اعادة انتخابه

٢- إذا اجتمع المجلس في دورة غير عادية ولم يكن له رئيس فينتخب المجلس رئيساً له لمدة تنتهي في أول الدورة العادية.

المادة ٧٠- يشترط في عضو مجلس النواب زيادة على الشروط المعينة في المادة (٧٥) من هذا الدستور أن يكون قد أتم ثلاثين سنة شمسية من عمره.

المادة ٧١- لمجلس النواب حق الفصل في صحة نيابة أعضائه ولكل ناخب أن يقدم إلى

---

* بموجب التعديل المنشور في العدد ١٣٧٦ تاريخ ١٦/ ٢/ ١٩٦٠ من الجريدة الرسمية.

سكرتيرية المجلس خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ اعلان نتيجة الانتخابات في دائرته طعنا يبين فيه الأسباب القانونية لقدم صحة نيابة المطعون فيه ولا تعتبر النيابة باطلة الا بقرار يصدر بأكثرية ثلثي أعضاء المجلس.

المادة ٧٢- يجوز لأي عضو من أعضاء مجلس النواب أن يستقيل بكتاب يقدمه إلى رئيس المجلس وعلى الرئيس أن يعرض الاستقالة على المجلس ليقرر قبولها أو رفضها.

المادة ٧٣- ١- إذا حل مجلس النواب فيجب إجراء انتخاب عام بحيث يجتمع المجلس الجديد في دورة غير عادية بعد تاريخ الحل بأربعة أشهر على الأكثر وتعتبر هذه الدورة كالدورة العادية وفق أحكام المادة (٧٨) من هذا الدستور وتشملها شروط التمديد والتأجيل.

٢- إذا لم يتم الانتخاب عند انتهاء الشهور الأربعة يستعيد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية ويجتمع فوراً كان الحل لم يكن ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد.

٣ * - لايجوز أن تتجاوز هذه الدورة غير العادية في أي حال يوم (٣٠) أيلول وتفض في التاريخ المذكور ليتمكن المجلس من عقد دورته العادية الاولى في أول شهر تشرين الأول وإذا حدث أن عقدت الدورة غير العادية في شهري تشرين الأول وتشرين الثانى فتعتبر عندئذ أول دورة عادية لمجلس النواب.

٤ ** - بالرغم مما ورد في الفقرتين (١، ٢) من هذه المادة لاملك أن يؤجل إجراء الانتخاب العام إذا كانت هناك ظروف قاهرة يرى معها مجلس الوزراء ان إجراء الانتخاب أمر متعذر.

٥ *** - إذا استمرت الظروف القاهرة المنصوص عليها في الفقرة (٤) من هذه المادة

---

* بموجب التعديل المنشور في العدد ١٢٤٣ تاريخ ١٦/ ١٠/ ١٩٥٥ من الجريدة الرسمية.

** بموجب التعديل المنشور في العدد ٢٥٢٣ تاريخ ١٠/ ١١/ ١٩٧٤ من الجريدة الرسمية ثم أعيد تعديلها على هذا الشكل بموجب التعديل المنشور في العدد ٢٦٠٥ تاريخ ٧/ ٢/ ١٩٧٦ من الجريدة الرسمية.

*** الغيت هذه الفقرة واستعيض عنها بالنص المنشور أعلاه بموجب التعديل المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم ٣٢٠١ تاريخ ٩/ ١/ ١٩٨٤.

فللملك بناء على قرار من مجلس الوزراء اعادة المجلس المنحل ودعوته للانعقاد، ويعتبر هذا المجلس قائمًا من جميع الوجوه من تاريخ صدور الإرادة الملكية باعادته، ويمارس كامل صلاحياته الدستورية وتنطبق عليه أحكام هذا الدستور بما في ذلك المتعلق منها بمدة المجلس وحله، وتعتبر الدورة التي يعقدها في هذه الحالة أول دورة عادية له بغض النظر عن تاريخ وقوعها.

٦ * - إذا رأى مجلس الوزراء أن إجراء الانتخاب العام في نصف عدد الدوائر الانتخابية على الأقل أمر ممكن بالرغم من استمرار الظروف القاهرة المشار اليها في هذه المادة، فللملك أن يأمر بإجراء الانتخاب في هذه الدوائر. ويتولى الاعضاء الفائزون فيها انتخاب مالا يزيد على نصف عدد الاعضاء عن الدوائر الانتخابية الاخرى التي تعذر إجراء الانتخابات فيها على ان يكون انعقادهم بأكثرية ثلاثة أرباع عددهم وان يتم الانتخاب من قبلهم بأكثرية الثلثين على الأقل ووفقا للاحكام والطريقة المنصوص عليها في المادة (٨٨) من الدستور ويقوم الاعضاء الفائزون والاعضاء المنتخبون بموجب هذه الفقرة بانتخاب بقية الاعضاء عن تلك الدوائر وفق الاحكام المبينة في هذه الفقرة.

المادة ٧٤ ** - إذا حل مجلس النواب لسبب ما فلا يجوز حل المجلس الجديد للسبب نفسه وعلى الوزير الذي ينوي ترشيح نفسه للانتخاب أن يستقيل قبل ابتداء الترشيح بمدة خمسةعشر يوماً على الأقل.

القسم الثالث

أحكام شاملة للمجلسين

المادة ٧٥- ١- لا يكون عضواً في مجلسي الأعيان والنواب:

---

* أضيفت هذه الفقرة بموجب التعديل المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم ٣٢٠١ تاريخ ٩/ ١/ ١٩٨٤.

** بموجب التعديل المنشور في العدد ١١٧٩ تاريخ ١٧/ ٤/ ١٩٥٤ والعدد ١٣٨٠ تاريخ ٤/ ٥/ ١٩٥٨ من الجريدة الرسمية.

أ- من لم يكن اردنياً.

ب- من يدعي بجنسية أو حماية اجنبية.

ج- من كان محكوما عليه بالافلاس ولم يستعد إعتباره قانونيا.

د- من كان محجوراً عليه ولم يرفع الحجر عنه.

هـ- من كان محكوماً عليه بالسجن مدة تزيد على سنة واحدة بجريمة غير سياسية ولم يعف عنه.

و- من كان له منفعة مادية لدى احدى دوائر الحكومة بسبب عقد غير عقود استئجار الاراضي والاملاك ولا ينطبق ذلك على من كان مساهما في شركة أعضاؤها أكثر من عشرة اشخاص.

ز- من كان مجنونا أو معتوها.

ح- من كان من أقارب الملك في الدرجة التي تعين بقانون خاص.

٢- إذا حدثت أية حالة من حالات عدم الأهلية المنصوص عليها في الفقرة السابقة لأي عضو من أعضاء مجلس الأعيان والنواب أثناء عضويته أو ظهرت بعد انتخابه تسقط عضويته ويصبح محله شاغراً بقرار من أكثرية ثلثي أعضاء مجلسه على ان يرفع القرار إذا كان صادراً من مجلس الأعيان إلى جلالة الملك لاقراره.

المادة ٧٦- مع مراعاة أحكام المادة (٥٢) من هذا الدستور لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الاعيان والنو اب وبين الوظائف العامة. ويقصد بالوظائف العامة كل وظيفة يتناول صاحبها مرتبه من الأموال العامة ويشمل ذلك دوائر البلديات وكذلك لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الاعيان ومجلس النواب.

المادة ٧٧- مع مراعاة ما ورد في هذا الدستور من نص يتعلق بحل مجلس النواب يعقد مجلس الأمة دورة عادية واحدة في غضون كل سنة من مدته

المادة ٧٨-١- يدعو الملك مجلس الأمة إلى الاجتماع في دورته العادية في اليوم الأول من شهر تشرين الأول من كل سنة وإذا كان اليوم المذكور عطلة رسمية ففي أول يوم يليه لا يكون عطلة رسيمة، على أنه يجوز للملك أن يرجىء بإرادة ملكية تنشر في الجريدة الرسمية اجتماع مجلس

الأمـة لتـاريخ يعين في الإرادة الملكيـة على أن لا تتـجـاوز مـدة الارجاء شهرين.*

٢- إذا لم يدع مجلس الأمـة إلى الاجـتماع بمـقتضي الفقرة السابقة فيجتمع من تلقاء نفسه كما لو كان قد دعي بموجبها.

٣ - تـبـدأ الـدورة العـادية لمجلس الأمـة في التـاريخ الذي يدعى فـيـه إلى الاجـتماع وفق الفـقـرتين السابقتين، وتمتد هذه الدورة العادية أربعة أشـهر، الا إذا حل الملك مجلس النواب قبل انقضاء تلك المدة، ويجوز للملك أن يمـدد الدورة العادية ثلاثة أشهر لانجاز ما قد يكون هنالك من أعمال. وعند انتـهـاء الأشهر الأربعة أو أي تمديد لها يفض الملك الدورة المذكورة.

المادة ٧٩- يفـتـتح الملك الدورة العـادية لمجلس الامة بالقاء خطبة العرش في المجلسين مجتـمـعـين وله أن ينيب رئيس الوزراء أو أحـد الوزراء ليـقـوم بمـراسم الافـتـتـاح والقاء خطبة العرش، ويقدم كل من ا لمجلسين عريضة يضمنها جوابه عنها.

المادة ٨٠- على كل عـضـو من أعضاء مجلس الاعيان والنواب قبل الشروع في عمله ان يقسم أمام مجلسه يميناً، هذا نصها :

«اقسم باللّه العظيم أن اكـون مخلصاً للملك والوطن ، وأن أحافظ عل الدستور وان اخدم الامة واقوم بالواجبات الموكولة اليّ حق القيام».

المادة ٨١-١- للملك أن يؤجل بإرادة ملكيـة جلسـات مجلس الأمـة ثلاث مـرات فقط وإذا كان قد أرجيء اجتماع المجلس بموجب الفقرة (١) من المادة (٧٨) فلمـرتين فـقط على أنه لا يجوز أن يزيد مدة التأجيلات في غضون أية دورة عـادية واحدة على شهرين بما في ذلك مدة الارجاء ولا تدخل مدة هذه التأجيلات في حساب مدة الدورة.

٢- يجوز لكل من مجلس الاعـيـان والنواب أن يؤجل جلسـاته من حين إلى آخر وفق نظامه الداخلي

---

* بموجب العديل المنشور في العدد ١٩٧٩ تاريخ ١٧/ ٤/ ١٩٥٤ من الجريدة الرسمية.
* بموجب التعديل المنشور في العدد ١٢٤٣ تاريخ ١٦/ ١٠/ ١٩٥٥ من الجريدة الرسمية.

المادة ٨٢-١- للملك أن يدعو عند الضرورة مجلس الأمة إلى الاجتماع في دورات استثنائية ولمدة غير محددة لكل دورة من أجل اقرار أمور معينة تبين في الارادة الملكية عند صدور الدعوة وتفض الدورة الاستثنائية بإرادة.

٢- يدعو الملك مجلس الأمة للاجتماع في دورة استثنائية أيضاً متى طلبت ذلك الأغلبية المطلقة لمجلس النواب بعريضة موقعة منها تبين فيها الأمور التي يراد البحث فيها.

٣- لا يجوز لمجلس الأمة أن يبحث في أية دورة استثنائية الا في الأمور المعينة في الإرادة الملكية التي انعقدت تلك الدورة بمقتضاها.

المادة ٨٤ * - ١- لا تعتبر جلسة أي من المجلسين قانونية الا إذا حضرها ثلثا أعضاء المجلس وتستمر الجلسة قانونية ما دامت أغلبية أعضاء المجلس المطلقة حاضره فيها.

٢-تصدر قرارات كل من المجلسين بأكثرية أصوات الاعضاء الحاضرين ما عدا الرئيس الا إذا نص هذا الدستور على خلاف ذلك وإذا تساوت الأصوات فيجب على الرئيس أن يعطي صوت الترجيح.

٣- إذا كان التصويت متعلقا بالدستور أو بالاقتراع على الثقة بالوزارة أو بأحد الوزراء فيجب أن تعطي الأصوات بالمناداة على الأعضاء بأسمائهم وبصوت عال.

المادة ٨٥- تكون جلسات كل من المجلسين علنية على أنه يجوز عقد جلسات سرية بناء على طلب من الحكومة أو طلب خمس من الاعضاء ثم يقرر المجلس قبول الطلب الواقع أو رفضه.

المادة ٨٦-١- لا يوقف أحد أعضاء مجلسي الأعيان والنواب ولا يحاكم خلال مدة اجتماع المجلس ما لم يصدر من المجلس الذي هو منتسب اليه قرار بالأكثرية المطلقة بوجود سبب كاف لتوقيفه أو لمحاكمته أو ما لم يقبض عليه في حالة التلبس بجريمة جنائية. وفي حالة القبض عليه بهذه الصورة يجب اعلام المجلس بذلك فوراً.

* بموجب التعديل المنشور في العدد ١١٧٩ تاريخ ١٧/ ٤/ ١٩٥٤ من الجريدة الرسمية.

٢- إذا أوقف عضو لسبب ما خلال المدة التي لا يكون مجلس الأمة مجتمعا فيها فعلى رئيس الوزراء ان يبلغ المجلس المنتسب اليه ذلك العضو عند اجتماعه الإجراءات المتخذة مشفوعة بالايضاح اللازم.

المادة ٨٧ - لكل عضو من أعضاء مجلسي الاعيان والنواب ملء الحرية في التكلم وابداء الرأي في حدود النظام الداخلي للمجلس الذي هو منتسب اليه ولا يجوز مؤاخذة العضو بسبب أي تصويت أو رأي يبديه أو خطاب يلقيه في اثناء جلسات المجلس.

المادة ٨٨ * - إذا شغر محل أحد أعضاء مجلس الأعيان والنواب بالوفاة أو الاستقالة أو غير ذلك من الأسباب فيملأ محله بطريق التعيين إذا كان عيناً أو الانتخاب الفرعي ان كان نائباً وذلك في مدى شهرين من تاريخ اشعار المجلس الحكومة بشغور المحل وتدوم عضوية العضو الجديد الي نهاية مدة سلفه.

أما إذا شغر محل أحد أعضاء مجلس النواب في أية دائرة انتخابية لأي سبب من الأسباب وكانت هناك ظروف قاهرة يرى معها مجلس الوزراء أن إجراء انتخاب فرعي لملء ذلك المحل أمر متعذر يقوم مجلس النواب بأكثرية أعضائه المطلقة وخلال شهر من تاريخ اشعاره بذلك بانتخاب عضو لملء ذلك المحل من بين أبناء تلك الدائرة بالطريقة التي يراها المجلس مناسبة.

المادة ٨٩-١- بالاضافة إلى الأحوال التي يجتمع فيها مجلسا الأعيان والنواب بحكم المواد ٣٤، ٧٩، ٩٢، من هذا الدستور فانهما يجتمعان معاً بناء على طلب رئيس الوزراء.

٢- عندما يجتمع المجلسان معا يتولى الرئاسة رئيس مجلس الاعيان.

٣ ** - لا تعتبر جلسات المجلسين مجتمعين قانونية إلا بحضور الأغلبية المطلقة لاعضاء كل من المجلسين وتصدر القرارات بأغلبية أصوات الحاضرين ما عدا الرئيس الذي عليه أن يعطي صوت الترجيح عند تساوي الأصوات.

---

* بموجب التعديل المنشور في العدد رقم ٢٤١٤ تاريخ ٨/ ٤/ ١٩٧٣ من الجريدة الرسمية.

** بموجب التعديل المنشور في العدد رقم ١٣٨٠ تاريخ ٤/ ٥/ ١٩٥٨ من الجريدة الرسمية.

المادة ٩٠ - لا يجوز فصل أحد من عضوية أي من مجلس الاعيان والنواب الا بقرار صادر من المجلس الذي هو منتسب اليه. ويشترط في غير حالتي عدم الجمع والسقوط المبينين في هذا الدستور وبقانون الانتخاب أن يصدر قرار الفصل بأكثرية ثلثي الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس وإذا كان الفصل يتعلق بعضو من مجلس الاعيان فيرفع قرار المجلس إلى الملك لاقراره.

المادة ٩١- يعرض رئيس الوزراء مشروع كل قانون على مجلس النواب الذي له حق قبول المشروع أو تعديله أو رفضه وفي جميع الحالات يرفع المشروع إلى مجلس الأعيان ولا يصدر قانون الا إذا أقره المجلسان وصدّق عليه الملك.

المادة ٩٢- إذا رفض أحد المجلسين مشروع أي قانون مرتين وقبله المجلس الآخر معدلا أوغير معدل يجتمع المجلسان في جلسة مشتركة برئاسة رئيس مجلس الاعيان لبحث المواد المختلف فيها ويشترط لقبول المشروع أن يصدر قرار المجلس المشترك بأكثرية ثلثي الاعضاء الحاضرين. وعندما يرفض المشروع بالصورة المبينة آنفاً لا يقدم مرة ثانية إلى المجلس في الدورة نفسها.

المادة ٩٣- ١- كل مشروع قانون اقره مجلسا الأعيان والنواب يرفع إلى الملك للتصديق عليه.

٢- يسري مفعول القانون بإصداره من جانب الملك ومرور ثلاثين يوما على نشره في الجريدة الرسمية الا اذا ورد نص خاص في القانون على أن يسري مفعوله من تاريخ آخر.

٣- اذا لم ير الملك التصديق على القانون فله في غضون ستة أشهر من تاريخ رفعه اليه ان يرده الى المجلس مشفوعاً ببيان أسباب عدم التصديق.

٤- اذا رد مشروع أي قانون (ما عدا الدستور) خلال المدة المبينة في الفقرة السابقة وأقره مجلسا الأعيان والنواب مرة ثانية بموافقة ثلثي الاعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين وجب عندئذ اصداره وفي حال عدم اعادة القانون مصدقا في المدة المعينة في الفقرة

الثالثة من هذه المادة يعتبر نافذ المفعول وبحكم المصدق.
فإذا لم تحصل أكثرية الثلثين فلا يجوز اعادة النظر فيه خلال تلك الدورة على أنه يمكن لمجلس الأمة أن يعيد النظر في المشروع المذكور في الدورة العادية التالية.

المادة ٩٤ *-١- عندما يكون مجلس الامة غير منعقد أو منحلا يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة في الأمور التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير أو تستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل ويكون لهذه القوانين المؤقتة التي يجب أن لا تخالف أحكام هذا الدستور قوة القانون على أن تعرض على المجلس في أول اجتماع يعقده وللمجلس أن يقر هذه القوانين أو يعدلها، أما اذا رفضها فيجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلانها فوراً ومن تاريخ ذلك الاعلان يزول مفعولها على أن لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة.

٢- يسري مفعول القوانين المؤقتة بالصورة التي يسري فيها مفعول القوانين بمقتضى حكم الفقرة الثانية من المادة (٩٣)من هذا الدستور.

المادة ٩٥** -١- يجوز لعشرة أو أكثر من أعضاء أي من مجلسي الأعيان والنواب أن يقترحوا القوانين ويحال كل اقتراح على اللجنة المختصة في المجلس لابداء الرأي فاذا رأى المجلس قبول الاقتراح احاله على الحكومة لوضعه في صيغة مشروع قانون وتقديمه للمجلس في الدورة نفسها أو في الدورة التي تليها.

٢- كل اقتراح بقانون تقدم به أعضاء أي من مجلسي الأعيان والنواب وفق الفقرة السابقة ورفضه المجلس لا يجوز تقديمه في الدورة نفسها.

المادة ٩٦- لكل عضو من أعضاء مجلس الأعيان والنواب أن يوجه إلى الوزراء أسئلة

---

* بموجب التعديل المنشور في العدد ١٣٨٠ تاريخ ٤/ ٥/ ١٩٥٨ من الجريدة الرسمية.
** بموجب التصديق المنشور في العدد ١٣٨٠ تاريخ ٤/ ٥/ ١٩٥٨ من الجريدة الرسمية.

واستجوابات حول أي أمر من الأمور العامة وفقا لما هو منصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس الذي ينتمي إليه ذلك العضو. ولا يناقش استجواب ما قبل مضي ثمانية أيام على وصوله الى الوزير الا اذا كانت الحالة مستعجلة ووافق الوزير على تقصير المدة المذكورة.

الفصل السادس

السلطة القضائية

المادة ٩٧- القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون.

المادة ٩٨- يعين قضاة المحاكم النظامية والشرعية ويعزلون بارادة ملكية وفق أحكام القوانين .

المادة ٩٩- المحاكم ثلاثة أنواع:

١- المحاكم النظامية.

٢- المحاكم الدينية.

٣- المحاكم الخاصة.

المادة ١٠٠- تعين أنواع المحاكم ودرجاتها وأقسامها واختصاصاتها وكيفية ادارتها بقانون خاص على أن ينص هذا القانون على انشاء محكمة عدل عليا.

المادة ١٠١-١- المحاكم مفتوحة للجميع ومصونة من التدخل في شؤونها.

٢- جلسات المحاكم علنية الا اذا رأت المحكمة أن تكون سرية مراعاة للنظام العام أو محافظة على الأداب.

المادة ١٠٢ *- تمارس المحاكم النظامية في المملكة الأردنية الهاشمية حق القضاء على جميع الاشخاص في جميع المواد المدنية والجزائية بما فيها الدعاوي التي تقيمها الحكومة أو تقام عليها باستثناء المواد التي قد يفوض فيها حق القضاء الى محاكم دينية أو محاكم خاصة بموجب أحكام هذا الدستور أو ** أي تشريع آخر نافذ المفعول.

---

* بموجب التعديل المنشور في العدد ١٣٨٠ تاريخ ٤/ ٥/ ١٩٥٨ من الجريدة الرسمية.

** بموجب التعديل المنشور في العدد ١٣٩٦ تاريخ ١/ ٩/ ١٩٥٨ من الجريدة الرسمية.

المادة ١٠٣-١- تمارس المحاكم النظامية اختصاصها في القضاء الحقوقي والجزائي وفق أحكام القوانين النافذة المفعول في المملكة على أنه في مسائل الأحوال الشخصية للأجانب أو في الأمور الحقوقية والتجارية التي قضت العادة في العرف الدولي بتطبيق قانون بلاد أخرى بشأنها ينفذ ذلك القانون بالكيفية التي ينص عليها القانون.

٢- مسائل الأحوال الشخصية هي المسائل التي يعينها القانون وتدخل بموجبه في اختصاص المحاكم الشرعية وحدها عندما يكون الفرقاء مسلمين.

المادة ١٠٤- تقسم المحاكم الدينية الى

١- المحاكم الشرعية.

٢- مجالس الطوائف الدينية الاخرى.

المادة ١٠٥- للمحاكم الشرعية وحدها حق القضاء وفق قوانينها الخاصة في الأمور التالية:

١- مسائل الأحوال الشخصية للمسلمين.

٢- قضايا الدية اذا كان الفريقان كلاهما مسلمين أو كان أحدهما غير مسلم ورضي الفريقان أن يكون حق القضاء في ذلك للمحاكم الشرعية.

٣- الأمور المختصة بالأوقاف الاسلامية.

المادة ١٠٦- تطبق المحاكم الشرعية في قضائها أحكام الشرع الشريف.

المادة ١٠٧- تعين بقانون خاص كيفية تنظيم أمور الأوقاف الاسلامية وادارة شؤونها المالية وغير ذلك.

المادة ١٠٨- مجالس الطوائف الدينية هي مجالس الطوائف الدينية غير المسلمة التي اعترفت أو تعترف الحكومة بأنها مؤسسة في المملكة الأردنية الهاشمية.

المادة ١٠٩-١- تتألف مجالس الطوائف الدينية وفقا لاحكام القوانين التي تصدر خاصة بها وتحدد في هذه القوانين اختصاصات المجالس المذكورة بشأن مسائل الاحوال الشخصية والأوقاف المنشأة لمصلحة الطائفة ذات العلاقة، أما مسائل الأحوال الشخصية لهذه الطائفة. فهي

مسائل الاحوال الشخصية للمسلمين الداخلة في اختصاص المحاكم الشرعية.

٢- تعين القوانين المذكورة الأصول التي يجب أن تتبعها مجالس الطوائف الدينية.

المادة ١١٠- تمارس المحاكم الخاصة اختصاصاتها في القضاء وفقا لاحكام القوانين الخاصة بها.

الفصل السابع

الشؤون المالية

المادة ١١١- لا تفرض ضريبة أو رسم الا بقانون ولا تدخل في بابهما أنواع الأجور التي تتقاضاها الخزانة المالية مقابل ما تقوم به دوائر الحكومة من الخدمات للأفراد او مقابل إنتفاعهم بأملاك الدولة وعلى الحكومة أن تأخذ في فرض الضرائب بمبدأ التكليف التصاعدي مع تحقيق المساواة والعدالة الاجتماعية وأن لا تتجاوز مقدرة المكلفين على الأداء وحاجة الدولة الى المال.

المادة ١١٢-١- يقدم مشروع قانون الموازنة العامة الى مجلس الأمة قبل ابتداء السنة المالية بشهر واحد على الأقل للنظر فيه وفق أحكام الدستور.

٢- يقترع على الموازنة العامة فصلا فصلا.

٣- لا يجوز نقل أي مبلغ في قسم النفقات في الموازنة العامة من فصل الى آخر الا بقانون.

٤- لمجلس الأمة عند المناقشة في مشروع قانون الموازنة العامة أو في القوانين المؤقتة المتعلقة بها أن ينقص من النفقات في الفصول بحسب ما يراه موافقا للمصلحة العامة وليس له أن يزيد في تلك النفقات لا بطريقة التعديل ولا بطريقة الاقتراح المقدم على حدة على أنه يجوز بعد إنتهاء المناقشة أن يقترح وضع قوانين لاحداث نفقات جديدة.

٥- لا يقبل أثناء المناقشة في الموازنة العامة أي اقتراح يقدم لالغاء ضريبة موجودة أو فرض ضريبة جديدة أو تعديل الضرائب المقررة بزيادة أو

نقصان يتناول ما أقرته القوانين المالية النافذة ولا يقبل أي إقتراح بتعديل النفقات أو الواردات المربوطة بعقود.

٦- يصدق على واردات الدولة ونفقاتها المقدرة لكل سنة مالية بقانون الموازنة العامة على أن يجوز أن ينص القانون المذكور على تخصيص مبالغ معينة لأكثر من سنة واحدة

المادة ١١٣- اذا لم يتيسر اقرار قانون الموازنة العامة قبل ابتداء السنة المالية الجديدة يستمر الانفاق باعتمادات شهرية بنسبة ١/ ١٢ لكل شهر من موازنة السنة السابقة.

المادة ١١٤- لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع أنظمة من أجل مراقبة تخصيص وانفاق الاموال العامة وتنظيم مستودعات الدولة.

المادة ١١٥- جميع ما يقبض من الضرائب وغيرها من واردات الدولة يجب أن يؤدى الى الخزانة المالية وأن يدخل ضمن موازنة الدولة ما لم ينص القانون على خلاف ذلك ولا يخصص أي جزء من أموال الخزانة ولا ينفق لأي غرض مهما كان نوعه الا بقانون.

المادة ١١٦- تدفع مخصصات الملك من الدخل العام وتعين في قانون الموازنة العامة.

المادة ١١٧- كل امتياز يعطي لمنح أي حق يتعلق باستثمار المناجم أو المعادن أو المرافق العامة يجب أن يصدق عليه بقانون.

المادة ١١٨- لا يجوز اعفاء أحد من تأدية الضرائب والرسوم في غير الأحوال المبينة في القانون.

المادة ١١٩- يشكل بقانون ديوان محاسبة لمراقبة ايراد الدولة ونفقاتها وطرق صرفها.

١- يقدم ديوان المحاسبة الى مجلس النواب تقريرا عاماً يتضمن اراءه وملحوظاته وبيان المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها وذلك في بدء كل دورة عادية أو كلما طلب مجلس النواب منه ذلك.

٢- ينص القانون على حصانة رئيس ديوان المحاسبة.

---

* بموجب التعديل المنشور في العدد ١٣٨٠ تاريخ ٤/ ٥/ ١٩٥٨ من الجريدة الرسمية.

الفصل الثامن

مواد عامة

المادة ١٢٠- التقسيمات لادارية في المملكة الأردنية الهاشمية وتشكيلات دوائر الحكومة ودرجاتها وأسماؤها ومنهاج ادارتها وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم والاشراف عليهم وحدود صلاحياتهم واختصاصاتهم تعين بأنظمة يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك.

المادة ١٢١- الشؤون البلدية والمجالس المحلية تديرها مجالس بلدية أو محلية وفقا لقوانين خاصة.

المادة ١٢٢- للمجلس العالي المنصوص عليه في المادة (٥٧) حق تفسير أحكام الدستور اذا طلب اليه ذلك بقرار صادر عن مجلس الوزراء أو بقرار يتخذه أحد مجلسي الامة بالأكثرية المطلقة ويكون نافذ المفعول بعد نشره في الجريدة الرسمية.

المادة ١٢٣-١- للديوان الخاص حق تفسير نص أي قانون لم تكن المحاكم قد فسرته اذا طلب اليه ذلك رئيس الوزراء.

٢- يؤلف الديوان الخاص من رئيس أعلى محكمة نظامية رئيسا وعضوية اثنين من قضاتها وأحد كبار موظفي الادارة يعينه مجلس الوزراء يضاف اليهم عضو من كيان موظفي الدولة ذات العلاقة بالتفسير المطلوب ينتدبه الوزير

٣- يصدر الديوان الخاص قراراته بالأغلبية.

٤- يكون للقرارات التي يصدرها الديوان الخاص وتنشر في الجريدة الرسمية مفعول القانون.

٥- جميع المسائل الاخرى المتعلقة بتفسير القوانين تقررها المحاكم عند وقوعها بالصورة الاعتيادية.

المادة ١٢٤- اذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارىء فيصدر قانون باسم قانون الدفاع تعطى بموجبه الصلاحية الى الشخص الذي

---

* بموجب التعديل المنشور في العدد ١٣٨٠ تاريخ ٤/ ٥/ ١٩٥٨ من الجريدة الرسمية.

يـعـينه القـانون لاتخاذ التـدابير والاجـراءات الضرورية بما في ذلك وقف قـوانين الدولة العادية لتأمين الدفاع عن الوطن ويكون قانون الدفاع نافذ المفعول عندما يعلن عن ذلك بارادة ملكية تصدر بناء على قرار من مجلس الوزراء.

المادة ١٢٥-١- في حـالة حـدوث طوارىء خطيرة يعـتبر مـعها أن التدابير والاجراءات بمقتضى المادة السابقة من هذا الدستور غير كافية للدفاع عن المملكة فـللملك بناء على قـرار مجلس الوزراء أن يعلن بارادة ملكيـة الاحكام العرفية في جميع أنحاء المملكة أو في أي جزء منها.

٢- عند اعـلان الاحكام العرفية للملك أن يصدر بمقتضى ارادة ملكية أية تعليمات قد تـقـضي الضرورة بها لاغـراض الدفـاع عن المملكة بقطع الـنـظـر عن أحكام أي قـانون مـعـمـول به ويظل جميع الاشخاص القائمين بتنفيذ تلك التعليمات عرضة للمسؤولية القانونية التي تترتب عـلى أعمالهم ازاء أحكام القـوانين الى أن يعـفـوا من تلك المسـؤوليـة بقانون خاص يوضع لهذه الغاية.

المادة ١٢٦-١- تطبق الاصـول المبينة في هذا الدستور بشأن مشاريع القوانين على أي مشروع لتـعـديل هذا الدسـتـور ويشترط لاقـرار التـعديل أن تجيزه أكـثـرية الثلثين من أعـضــاء كل من مجلس الأعيان والنواب وفي حالة اجتماع المجلسين وفاقا للمادة (٩٢) من هذا الدسـتور يشترط لاقرار التـعـديل ان تجـيزه أكثرية الثلثين من الأعضاء الذين يتألف منهم كل مجلس وفي كلتا الحـالتين لا يعتبر نافذ المفعول ما لم يصدّق عليه الملك.

٢- لا يجوز ادخـال أي تعـديل على الدسـتـور مـدة قيام الوصاية بشأن حقوق الملك ووراثته.

المادة ١٢٧- تنحصر مهمة الجيش في الدفاع عن الوطن وسلامته.

١- يبين بقـانون طريقـة التـجنيد ونظام الجيش وما لرجاله من الحقوق والواجبات.

٢- يبين بقانون خاص هيئات الشرطة والدرك وما لهما من اختصاص.

الفصل التاسع

نفاذ القوانين والالغاءات

المادة ١٢٨- ان جميع القوانين والأنظمة وسائر الاعمال التشريعية المعمول بها في المملكة الأردنية الهاشمية عند نفاذ هذا الدستور تبقى نافذة المفعول الى أن تلغى أو تعدل بتشريع يصدر بمقتضاه .

المادة ١٢٩-١- يلغى الدستور الأردنى الصادر بتاريخ ٧ كانون الأول سنة ١٩٤٦ مع ما طرأ عليه من تعديلات.

٢- يلغى مرسوم دستور فلسطين لسنة ١٩٢٢ مع ما طرأ عليه من تعديلات .

٣- لا يؤثر الالغاء المنصوص عليه في الفقرتين السابقتين على قانونية أي قانون أو نظام صدر بموجبهما أو شيء عمل بمقتضاها قبل نفاذ أحكام هذا الدستور.

المادة ١٣٠- يعمل بأحكام هذا الدستور من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

المادة ١٣١- هيئة الوزراء مكلفة بتنفيذ هذا الدستور.

١/ ١/ ١٩٥٢ طلال

الفهـــــــرس

الموضوع | الصفحة

الموضوع	الصفحة
مقدمة	٥
الباب الأول : الدولة	٩
الفصل الأول: ماهية الدولة	١٣
المبحث الأول: تعريف الدولة	١٤
المبحث الثانى: أركان الدولة	١٦
المطلب الأول: الشعب	١٧
المطلب الثانى: الإقليم	٢٢
المطلب الثالث: السلطة السياسية	٢٧
الفصل الثاني: خصائص الدولة	٣٠
المبحث الأول: الشخصية المعنوية	٣٠
المبحث الثانى: السيادة	٣٣
المطلب الأول: النظريات الثيوقراطية	٣٥
المطلب الثانى: نظام سيادة الأمة	٣٩
المطلب الثالث: نظرية سيادة الشعب	٤٧
الفصل الثالث: أصل نشأة الدولة	٥٩
المبحث الأول: نظرية القوة	٦٠
المبحث الثانى: نظرية تطوّر الأسرة	٦١

المبحث الثالث: النظريات العقدية ٦٢
المبحث الرابع: نظريات التطوّر التاريخي ٧١
المبحث الخامس: النظرية الماركسية ٧٢
الفصل الرابع: أنواع الدولة ٧٤
المبحث الأول: الدولة البسيطة ٧٤
اللامركزية الإدارية في الدولة البسيطة ٧٦
المبحث الثانى: الدولة المركبة ٧٨
المطلب الأول: الاتحاد الشخصي ٧٩
المطلب الثانى: الاتحاد الحقيقي ٨١
المطلب الثالث: الاتحاد الكونفدرالي ٨٢
المطلب الرابع: الاتحاد الفدرالي ٨٨
الفصل الخامس: وظيفة الدولة ١٠٢
الايديولوجيات ١٠٣
المبحث الأول: المذهب الفردي ١٠٤
المطلب الأول: التعريف بالمذهب الفردي ١٠٤
المطلب الثانى: مصادر المذهب الفردي ١٠٧
النظريات العقدية ١٠٧
مدرسة القانون الطبيعي ١٠٨
مدرسة الاقتصاد الحر ١٠٩
المسيحية ١١٠
نظرية التطور لداروين ١١١
المطلب الثالث: مبررات المذهب الفردي ١١٢
المطلب الرابع: انتقادات المذهب الفردي ١١٣
المبحث الثاني: المذهب الاشتراكي ١١٥
المطلب الأول: التعريف بالماركسية ١١٦

المطلب الثاني: مصادر الماركسية ... ١١٨
الفلسفة الالمانية ... ١١٩
الفكر الاقتصادي الانجليزي ... ١٢٠
الاشتراكية الفرنسية والانجليزية ... ١٢٠
المطلب الثالث: الأسس العامة للماركسية ... ١٢٢
الفرع الأول: المبادىء العامة للماركسية ... ١٢٢
الفرع الثاني. المبادىء السياسية والدستورية للماركسية ... ١٢٨
المبحث الثالث: المذهب الاجتماعي ... ١٣٦
المطلب الأول: المقصود بالمذهب الاجتماعي ... ١٣٨
المطلب الثاني: انتشار المذهب الاجتماعي ... ١٤٠
المبحث الرابع: وظيفة الدولة في الإسلام ... ١٤٢
المطلب الأول: التعريف بالإسلام ... ١٤٢
المطلب الثاني: المبادىء الأساسية لنظام الحكم في الإسلام ... ١٤٤
الفرع الأول: الشورى ... ١٤٥
الفرع الثاني: الحريات العامة ... ١٥٣
الفرع الثالث: العدالة ... ١٥٩
الفرع الرابع: المساواة ... ١٦١
المطلب الثالث: وظائف ومهام الدولة الإسلامية ... ١٦٢
الفرع الأول: الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر ... ١٦٣
الفرع الثاني الجهاد ... ١٦٤
الفرع الثالث توفير التعليم وتطويره وتنظيمه ... ١٦٧
الفرع الرابع: إقامة العدل وردّ المظالم ... ١٦٩
الفرع الخامس: الأمن الداخلي والتكامل الاجتماعي ... ١٧١
الفصل السادس: الدولة القانونية ... ١٧٣
المبحث الأول: النظرية المفسرّة لخضوع الدولة للقانون ... ١٧٤

المطلب الأول: نظرية الحقوق الفردية ١٧٤
المطلب الثاني: نظرية التحديد الذاتي ١٧٦
المطلب الثالث: نظرية التضامن الاجتماعي ١٧٩
المبحث الثاني: مقوّمات الدولة القانونيّة ١٨٢
المطلب الأول: مبدأ الفصل بين السلطات ١٨٢
المطلب الثاني: الرقابة على دستورية القوانين ١٨٦
المطلب الثالث: الرقابة على أعمال الادارة ١٨٩

الباب الثاني: الحكومة ١٩٣
المقصود بالحكومة ١٩٥
الفصل الأول: أشكال الحكومات ١٩٨
المبحث الأول الحكومة الملكية والحكومة الجمهورية ١٩٩
المطلب الأول: التعريف بالحكومة الملكية والحكومة الجمهورية ١٩٩
المطلب الثاني: الفرق بين الحكومة الملكية والحكومة الجمهورية ٢٠٠
طرق انتخاب رئيس الجمهورية ٢٠٢
المسؤولية ٢٠٦
المطلب الثالث: تقدير نظام الحكومة الملكية ونظام الحكومة الجمهورية ٢٠٩
المبحث الثاني: الحكومة المطلقة والحكومة المقيّدة ٢١١
المطلب الأول: الحكومة المطلقة ٢١١
المطلب الثاني: الحكومة المقيّدة ٢١٢
المبحث الثالث: الحكومة الاستبدادية والحكومة القانونية ٢١٣
المطلب الأول: الحكومة الاستبدادية ٢١٣
المطلب الثاني: الحكومة المقيّدة ٢١٤
المبحث الرابع الحكومة الفردية، وحكومة الأقليّة، والحكومة الديمقراطية ٢١٦
المطلب الأول: الحكومة الفردية ـ الدكتاتورية ٢١٧

المطلب الثاني: حكومة الأقليّة ٢٢٣
المطلب الثالث: الحكومة الديمقراطية ٢٢٥
الفصل الثاني: الديمقراطية ٢٢٦
المبحث الأول : خصائص الديمقراطية وتقديرها ٢٣٠
المطلب الأول: خصائص الديمقراطية ٢٣١
المطلب الثانى: نقد الديمقراطية ٢٣٣
المطلب الثالث: مبّررات الديمقراطية وشروط نجاحها ٢٣٦
المبحث الثاني: صور الديمقراطية ٢٤١
المطلب الأول: الديمقراطية المباشرة ٢٤٢
المطلب الثانى: الديمقراطية النيابية ٢٤٦
أركان الديمقراطية النيابية ٢٥٢
علاقة النظام النيابي بالديمقراطية ٢٥٨
المطلب الثالث: الديمقراطية شبه المباشرة ٢٦٢
مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة ٢٦٣
الاستفتاء الشعبي ٢٦٣
الإقتراح الشعبي ٢٦٧
الاعتراض الشعبي ٢٦٨
إقالة الناخبين لنوابهم ٢٦٩
الحل الشعبي ٢٧٠
عزل رئيس الجمهورية ٢٧٠
تقدير الديمقراطية شبه المباشرة ٢٧١
الفصل الثالث: إسناد السلطة في الأنظمة الديمقراطية ٢٧٣
المبحث الأول: الانتخاب ٢٧٥
المطلب الأول: التكييف القانوني للانتخاب ٢٧٥
المطلب الثاني: الاقتراع العام والاقتراع المقيد ٢٨٠

حرمان العسكريين من الانتخاب ٢٩٧
المطلب الثالث: الاجراءات التمهيدية للانتخاب ٣٠٣
تحديد الدوائر الانتخابية ٣٠٣
إعداد الجداول الانتخابية ٣٠٦
ضمانات سلامة الانتخاب ٣٠٨
المطلب الرابع: نظم الانتخاب ٣١٥
أولاً ـ الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر ٣١٦
ثانياً ـ الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة ٣١٨
ثالثاً ـ الانتخاب بالاغلبية والانتخاب بالتمثيل النسبي ٣٢٣
الحكومة الائتلافية ٣٣٣
عدم الاستقرار الوزاري ٣٣٥
رابعاً ـ تمثيل المصالح والمهن ٣٣٦
المبحث الثاني: صور الهيئات النيابية (البرلمان) ٣٤٥
المطلب الأول: نظام المجلس الواحد ٣٤٥
مزايا نظام المجلس الواحد ٣٤٦
المطلب الثاني: نظام المجلسين ٣٤٧
أوجه الاختلاف بين المجلسين ٣٤٨
طريقة التكوين ٣٥٠
عدد الاعضاء ٣٥٢
سن الناخبين وشروط العضوية ٣٥٤
مدة العضوية ٣٥٥
الاختصاص ٣٥٧
مزايا نظام المجلسين ٣٦٠
الفصل الرابع: صور الأنظمة السياسية النيابية ـ الحكومات النيابية ٣٦٤

المبحث الأول: النظام الرئاسي ... ٣٦٤
المطلب الأول: رئيس الدولة المنتخب من الشعب ... ٣٦٥
المطلب الثاني: الفصل الشديد بين السلطات ... ٣٦٩
المطلب الثالث: أسباب نجاح النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية ... ٣٧٣
المبحث الثاني: النظام البرلماني ... ٣٧٥
المطلب الأول: ثنائية السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ... ٣٧٥
الفرع الأول: رئيس الدولة ... ٣٧٥
الفرع الثاني: الوزارة ... ٣٧٨
المطلب الثاني: التعاون والتوازن بين السلطات ... ٣٨٠
الفرع الأول: مظاهر تدخل السلطة التنفيذية في السلطة التشريعية ... ٣٨٠
الفرع الثاني: مظاهر تدخل السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية ... ٣٨٣
المبحث الثالث: نظام حكومة الجمعية النيابية ... ٣٨٦
المطلب الأول: خصائص نظام حكومة الجمعية ... ٣٨٨
المطلب الثاني: تطبيقات حكومة الجمعية ... ٣٨٩
حكومة الجمعية في سويسرا ... ٣٩٠
المطلب الثالث: تقدير نظام حكومة الجمعية ... ٣٩٣
الفصل الخامس: التعدّدية الحزبية وأثرها على الأنظمة السياسية النيابية ... ٣٩٥
المبحث الأول: التعدّدية الحزبية والأنظمة السياسية النيابية ... ٣٩٧
المطلب الأول: الحكومة والتعدّدية الحزبية ... ٤٠٠
الفرع الأول: الحكومة الائتلافية ... ٤٠١
الفرع الثاني: عدم الاستقرار الوزاري ... ٤٠٢

المطلب الثاني: المعارضة والتعدّدية الحزبية ٤٠٧
الفرع الأول: النظام الحزبي والمعارضة ٤٠٨
الفرع الثاني: البعد الايديولوجي والمعارضة ٤١٠
المبـحث الثاني: الثنائية الحزبية والانظمة السياسية الغربية ٤١٤
المطلب الأول: فلسفة الثنائية ومدى نجاحها ٤١٦
المطلب الثاني: الثنائيـة الحـزبية بين النظام الرئاسي والنظام البرلماني ٤٢٤
الفرع الأول: الثنائية الحزبية والمعارضة ٤٢٥
الفرع الثاني: الثنائية الحزبية بين بريطانيا والولايات المتحدة
الأمريكية ٤٢٨

الباب الثالث : مبادىء القانون الدستوري ٤٣٥
الفصل الأول: أساسيات لدراسة القانون الدستوري ٤٣٩
المجتمع والقانون ٤٣٩
خصائص القاعدة القانونية ٤٤٠
تقسيم القانون ٤٤٢
التفرقة بين القانون العام والقانون الخاص ٤٤٣
القانون الدستوري فرع من فروع القانون العام ٤٤٤
التعريف بالقانون الدستوري ٤٤٥
القـانون الدستوري بين السلطة والحرية ٤٥٠
القـانون الدستوري والنظم السياسية ٤٥١
القانون الدستوري والقانون الإداري ٤٥٤
القـانون الدستوري والقانون المالي ٤٥٥
القانون الدستوري وقانون العقوبات ٤٥٧
الفصل الثاني: مصادر القاعدة الدستورية ٤٥٨
المقصود بالمصدر ٤٥٨

المبحث الأول: التشريع ... ٤٦٠
المطلب الأول: دور التشريع ... ٤٦٠
المطلب الثاني: تقدير الدساتير المكتوبة ... ٤٦١
مزايا الدساتير المكتوبة ... ٤٦٢
عيوب الدساتير المكتوبة ... ٤٦٣
المبحث الثاني: العرف ... ٤٦٤
المطلب الأول: التعريف بالعرف الدستوري ... ٤٦٥
العنصر المادي ... ٤٦٥
العنصر المعنوي ... ٤٦٥
المطلب الثاني: دور العرف في الدساتير المكتوبة ... ٤٦٦
العرف المفسر ... ٤٦٩
العرف المكمل ... ٤٧٠
العرف المعدل ... ٤٧٢
مشروعية العرف المعدل ... ٤٧٣
المبحث الثالث: القضاء والفقه ... ٤٧٨
المطلب الأول: القضاء الدستوري ... ٤٧٩
المطلب الثاني: الفقه ... ٤٨٠
الفصل الثالث: أساليب نشأة الدساتير ... ٤٨١
المبحث الأول: الأساليب غير الديمقراطية ... ٤٨٢
المطلب الأول: أسلوب المنحة ... ٤٨٢
المطلب الثاني: أسلوب العقد ... ٤٨٤
المبحث الثاني: الأساليب الديمقراطية ... ٤٨٦
المطلب الأول: أسلوب الجمعية التأسيسية ... ٤٨٧
المطلب الثاني: أسلوب الاستفتاء الشعبي ... ٤٨٩
المبحث الثالث: أساليب نشأة الدساتير الادارية ... ٤٩٣

المطلب الأول: أسلوب نشأة القانون الاساسي ١٩٢٨ .... ٤٩٤
المطلب الثاني: أسلوب نشأة دستور ١٩٤٦ .... ٥٠٠
المطلب الثالث : أسلوب نشأة دستور ١٩٥٢ .... ٥٠١
الفصل الرابع: أنواع الدساتير ٥٠٦
المبحث الأول الدساتير المكتوبة والدساتير غير المكتوبة ٥٠٧
مزايا الدساتير المكتوبة ٥٠٨
المبحث الثاني الدساتير المرنة والدساتير الجامدة ٥٠٩
الدساتير التي تجيز التعديل بشروط خاصة ٥١٢
الدساتير التي تمنع التعديل ٥١٤
المبحث الثالث أنواع الدساتير الاردنية ٥١٨
المطلب الأول: القانون الأساسي لشرق الأردن ١٩٢٨ .... ٥١٨
القانون الأساسي لشرق الأردن دستور مكتوب ٥١٨
القانون الأساسي لشرق الاردن دستور جامد ٥٢٠
المطلب الثاني: دستور المملكة الاردنية الهاشمية ١٩٤٦ .... ٥٢١
دستور المملكة الهاشمية ١٩٤٦ دستور مكتوب ٥٢١
دستور المملكة الاردنية الهاشمية ١٩٤٦ دستور جامد ٥٢٢
المطلب الثالث: دستور المملكة الأردنية الهاشمية ١٩٥٢ .... ٥٢٤
دستور المملكة الاردنية الهاشمية ١٩٥٢ دستور مكتوب ٥٢٤
دستور المملكة الأردنية الهاشمية ١٩٥٢ دستور جامد ٥٢٤
إجازة التعديل بشروط خاصة ٥٢٨
الفصل الخامس: مبدأ سمو الدساتير ٥٣١
المبحث الأول: المقصود بسمو الدستور ٥٣٢
السمو الموضوعي ٥٣٣
السمو الشكلي ٥٣٣
المطلب الأول: السمو الموضوعي للدستور ٥٣٤

النتائج التي تترتب على السمو الموضوعي ... ٥٣٥
المطلب الثانى: السمو الشكلي للدستور ... ٥٣٧
أهميـة التفرقة بين القوانين الدستورية والقوانين العادية ... ٥٣٩
اعلانات حقوق الانسان ... ٥٤١
القيمة القانونية لاعلانات حقوق الانسان ... ٥٤٣
المبحث الثانى: الرقابة على دستورية القوانين ... ٥٤٥
المطلب الأول: الرقـابة السـيـاسـيـة على دستورية القوانين المجلس الدستوري ... ٥٤٧
الانتقادات التي وجهت للرقابة السياسية بوجه عام ... ٥٥١
الانتقادات التي وجهت إلى المجلس الدستوري بشكل خاص ... ٥٥٣
المطلب الثانى: الرقابة القضائية على دستورية القوانين ... ٥٥٥
أولا ـ رقابة الإلغاء ... ٥٥٥
المحكمـة الدسـتورية العليا في مصر ... ٥٥٩
ثانياً ـ رقابة الامتناع ... ٥٦٤
الرقـابة على دسـتورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية ... ٥٦٦
صور الرقابة على دستورية القوانين أمام المحاكم الأمريكية ... ٥٧٢
الصـورة الأولى : الدفع بعدم الدستورية ... ٥٧٢
الصورة الثانية : الأمر القضائي بالمنع ... ٥٧٥
الصورة الثالثة : الحكم التقريري ... ٥٧٧
المطلب الثالث: الرقابة على دستورية القوانين في الأردن ... ٥٧٨
القضاء في الأردن ... ٥٨٠
القضاء الأردنى وموقفه من الرقابة على دستورية القوانين ... ٥٨١
موقف محكمة التمييز ... ٥٨٢
موقف محكمة العدل العليا ... ٥٨٤
تطور تشريعي حديث ... ٥٩٣

الفصل السادس: نهاية الدساتير ٥٩٥
المبحث الأول: الأسلوب العادي لنهاية الدساتير ٥٩٥
المبحث الثاني: الأسلوب غير العادي لنهاية الدساتير ٥٩٧
المقصود بالثورة والانقلاب ٥٩٨
المقصـود بالثورة في مجال انتهاء الدساتير ٦٠٠
مشروعـية الثورة ٦٠٠
أثر الثورة على الدستور ٦٠١
الحكومة الواقعية ٦٠٢
أثر الثورة على القوانين العادية ٦٠٩
أهم المراجع باللغة العربية ٦١٠
أهم المراجع باللغتين الانجليزية والفرنسية ٦١٤
الملاحق ـ دستور المملكة الأردنية الهاشمية ١٩٥٢ .... ٦١٦